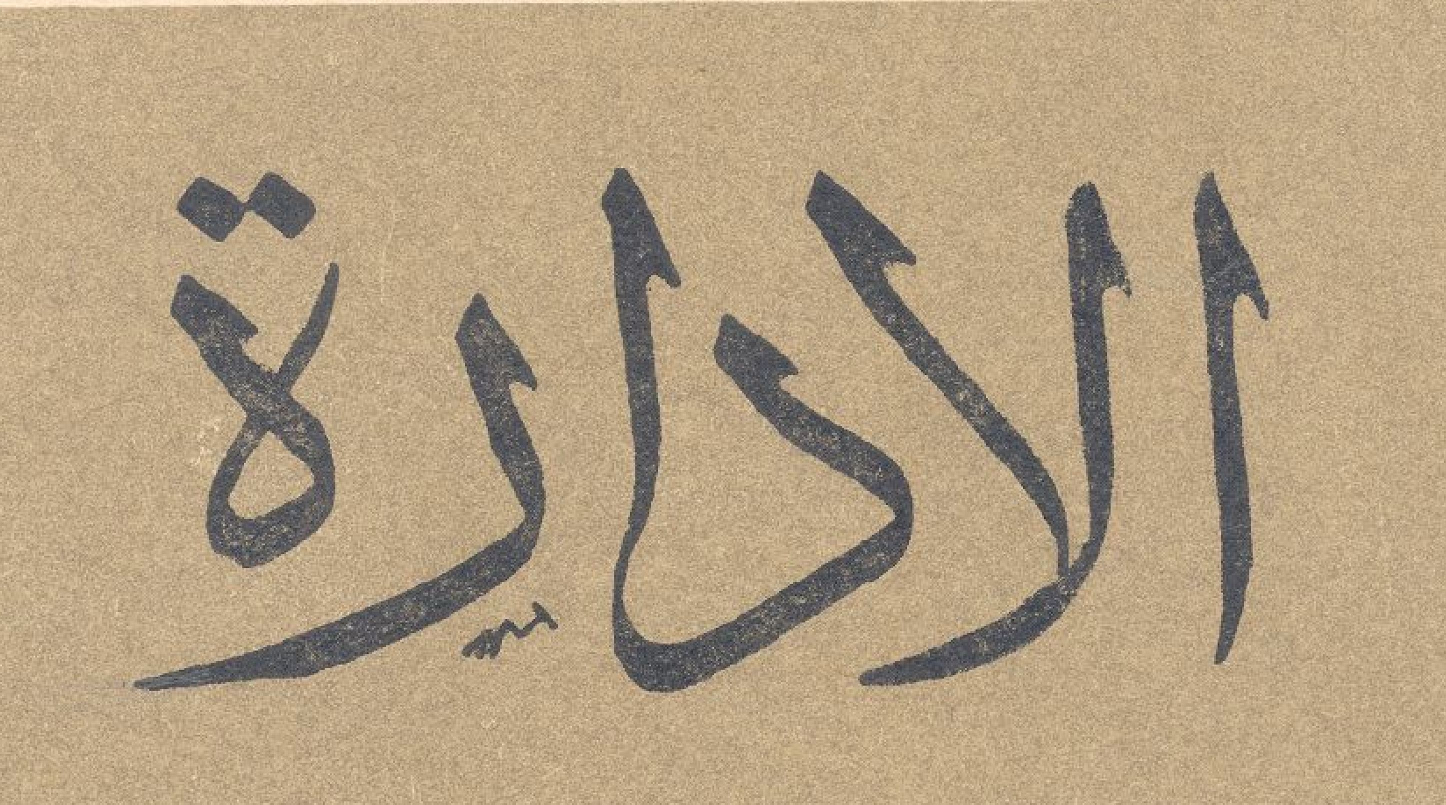


مجلة علمية ربع سنويه

- تطوير الجهاز الحكومى
  تغيير المفاهيم قبل تغيير القوانين .
- تجربة المؤسسات العامة فى مصر .
- الاصلاح الضريبى – حوار حول التطوير
- عن الثورة الادارية – الهدف والوسيلة .
- حتى لا نحول وظيفة رئيس المنظمة الى عنق زجاجة .
- المؤسسة العامة للأدوية بين توفير الخدمة وتحقيق الربح

يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الادارية

المجلد السابع

العدد الثانى ٥ أكتوبر ١٩٧٤

إهـــــداء ٢٠٠٩

الأستاذ / احمد شحاتة علي

جمهورية مصر العربية

الادارة

مجلة علمية ربع سنوية
يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الادارية

رئيس التحرير
احمد عبد الغفار

العدد الثاني
أكتوبر ١٩٧٤

مذكرة من التحرير

تطوير الجهاز الحكومي

تغيير المفاهيم قبل تغيير القوانين

الإمكانيات المادية في مقدمة الاهتمام

تعمير التكوينات التحتية في كل المجالات

بحق وبحكمة اشارت ورقة أكتوبر الى وجوب النهوض بعدة ثورات فى العمل الوطنى والتحول الاجتماعى والتصنيع والتعليم والعلم والتكنولوجيا ووسائل الاتصال والاعلام ومتابعة الأفكار الحديثة اذا أردنا — وليس من شك فى أننا نريد — اللحاق بالعصر الذى نعيش فيه والوفاء بمتطلباته وأخذ مكاننا بين الأمم المتطورة . ولقد كانت حرب أكتوبر عملا ضخما وعظيما يقتضى تغييرات جذرية فى كل المجالات بلا استثناء فان مصر بعد هذه الحرب ليست مصر قبلها بل العالم بعدها ليس العالم قبلها كما قالت الورقة بصدق وأمانة . ولن نترسل فيما قالت الورقة فهو معروف ومحل اتفاق كل تفكير سديد . ومن شأن هذه الرغبة فى مسايرة مطالب العصر — بل من ضروراتها التى لا خلاف عليها — احداث ثورة ادارية شاملة تصاحب وتظاهر الحياة العامة فى كل تلك النواحى . بل من شأنها احداث تغييرات جذرية فى الحياة الخاصة للقائمين على جميع الأجهزة الادارية وفى المنتفعين بها والمتعاملين معها سواء كانت تلك الأجهزة سيادية أو خدمية أو انتاجية . واستتباعا لذلك وتجاوبا مع هذا النداء الحق والضرورى تجدد البحث مرة أخرى فى وجوه الاصلاح الادارى وان كانت الجدية التى خلقتها الحرب العظيمة غالبة على الاهتمام فى هذه المرة بالذات أكثر مما كانت فى المرات العديدة التى جرت فيها محاولات

الاصلاح السابقة . ولست أريد هنا أن أتقصى وجوه الاصلاح والاقتراحات التى قدمت فى شأنه لا بتفصيل ولا باجمال ، ففى غير هذا المكان من هذا العدد مقال للاستاذ حسين الأسيوطى يعرض فيه عرضا رشيداً الاطار العام الذى يبدو فى رأيه جديرا بذلك الاصلاح . كما أن فى باب المؤتمرات فى ذات العدد استعراضا للمهام التى نيطت باللجان السبع التى تألفت على أثر الاجتماعات الادارية الهامة التى عقدها وأدارها السيد رئيس الوزراء الدكتور عبد العزيزحجازى فى شهرى يونيو ويوليو السالفين وذلك فى أعقاب النداء الذى أطلقته ورقة أكتوبر . ولما كانت توصيات تلك اللجان لا تزال قيد النظر فان البحث التفصيلى لا يكون له مكان الآن وعلى كل حال فان مجاله ليس فى هذا المقام .

وكيفما كانت تلك التوصيات فالأرجح أنها توصيات مجمعة من توصيات سابقة فى مراحل محاولات الاصلاح الادارى المختلفة فلا نتوقع منها جديدا ولا استحداثا لم يرد التفكير فيه من قبل فى أكثر من مرحلة وفى أكثر من بحث . فما نحتاج اليه ليس التوصيات فان أمرها معروف أو أمر معظمها معروف سلفا اذا شئنا تحفظا واجبا . وليس ذلك تقليلا لقيمة أية توصيات قديمة أو حديثة . وانما نقول ذلك لأن ما تقتضيه متطلبات الاصلاح الادارى أو الثورة الادارية أو كيفما سميت هو وضع هذه التوصيات أو الجانب الأكبر منها موضع التنفيذ الفعال والمنتج والملموس الأثر . فاذا حدث فى هذه المرة أن استطعنا أن ننتقل من التوصية الى التنفيذ المفيد نكون فى الحقيقة قد حققنا ما تكررت الدعوة اليه من قديم وفى أوقات مختلفة وما كرسته ورقة أكتوبر بحق وبحكمة كما قلنا ، وبعد الحرب المجيدة التى خضناها واستعدادا لأية حرب أو حروب قد تدعو اليها الحال ، فالمعركة قائمة لا تزال واحتمال نشوبها وارد فى أى وقت ، واستعدادا كذلك لظروف السلام اذا قادتنا الظروف الى سلام نريد أن نلحق فى ظله بمتطلبات العصر على ما دعا السيد الرئيس اليه . فسواء أدت الظروف الى حرب

فى هذا العدد

أو سلام فلا تتم أية اصلاحات جذرية فى الميادين المختلفة الا اذا تجاوزنا مرحلة التوصية الى مرحلة أو مراحل التنفيذ حسبما تتيح الظروف المتطورة على هذا الوجه أو ذاك .

* * *

الجهاز الحكومى

ان المقصود بالكلام فى هذه المذكرة هو الجهاز الحكومى دون القطاع العام الذى أشارت قيادتنا بدوره واهميته وفعاليته فى نمو الاقتصاد القومى قبل المعركة وفى أثنائها وضرورته فى كل المراحل الماضية منذ نشأته وفى أية مرحلة قادمة، واشدنا بدورنا بذلك بعد أن وضحنا حجمه وأثره واحتمالات تطوره مستقبلا فى العدد السابق من هذه المجلة أخذا من المذكرة القيمة التى أعدها **الدكتور عبد العزيز حجازى** عنه وأوضح فيها سياسة الحكومة نحوه ، مما يكشف عن ضرورة تقويته وتنميته واطلاق قواه الانتاجية واعداد المناخ المناسب لنموه نموا متزايدا استحثاثا لهمته وترسيخا لجهوده واستثمارا لدوره الكبير فى تطوير البلاد اقتصاديا واجتماعيا .

المقصود بالكلام هنا هو الجهاز الحكومى سياديا أو خدميا ، ووحداته الكبيرة من وزارات ومصالح وهيئات الى أصغر وحداته المنتشرة فى جهات البلاد المختلفة ، فى العاصمة والمدن الكبيرة أو الصغيرة أو فى المراكز والبنادر والقرى ، كيفما كانت التسميات . **وانما نخص بالذكر ذلك القطاع الهام لأن ما يوصى به من انفتاح معلق فى المحل الأول على تطوير ذلك الجهاز تطويرا جذريا يسير ولا يعوق : وييسر ولا يعقد ، وينهض برعاية المصالح الاقتصادية والاجتماعية على نحو فعال وعاجل وقليل النفقات وسريع الانفعال بموجبات التنظيم الجديد . فلا انفتاح الا مع جهاز حكومى مستجيب ونشط وساهر على الأغراض المطلوبة فى الوضع الجديد من أقصر وأسهل وأسرع طريق .**

ولابد بداءة وبداهة أن نتساءل كيف يتألف ذلك الجهاز .

فى احصاء أعلنه الدكتور حجازى فى الاجتماعات الادارية التى عقدها فى منتصف العام ، ونشرته الصحف ، وذلك عن دراسة أجراها الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء ، تبين أن الجهاز الحكومى يتألف من ٨٩٦٢٥٦ موظفا وموظفة . وقد كشف ذلك الاحصاء أنهم يتوزعون بالنسب التاليـة :

نسبة الاميين	١٧ر٤٪
نسبة الذين يعرفون القراءة والكتابة	٣٠ر٨٪
نسبة الذين يحملون الشهادة الابتدائية	٦ر٣ ٪
نسبة الذين يحملون شهادات متوسطة	٢٦ر٥٪
نسبة الذين يحملون شهادات فوق المتوسطة	٤ر٦ ٪
نسبة الذين يحملون شهادة البكالوريوس	١١ر٧٪
نسبة الذين يحملون دبلومات عالية	١ر٦٧ ٪
نسبة الذين يحملون شهادة الماجستير	٠ر١٨ ٪
نسبة الذين يحملون شهادة الدكتوراه	٠ر٤٢ ٪

أى أن نسبة الأميين ومن يعرفون القراءة والكتابة (ولابد أن يكونوا ممن يحملون شهادة محو الأمية — وهى تكاد تلحقهم بالفريق الأول) وكذلك من يحملون الشهادة الابتدائية هى أكثر من نصف العدد .

أما نسبة من يحملون شهادات متوسطة وما فوقها فهى أقل من النصف .

فاذا صعدنا بالحساب الى المؤهلات العالية (غير المؤهلات فوق المتوسطة) لوجدنا أن النسبة لا تزيد كثيرا عن ربع النصف .

وهذه هى القوة العاملة فى الجهاز الحكومى حتى آخر العام الماضى ، وتلك هى القوة الفعالة من مجموع القوة العاملة فى نطاق الحكومة .

ولابد أن نعقب على ذلك بقولنا أن هذه القوة موزعة من أدنى درجات السلم الوظيفى الى أعلى درجاته ، ولابد أن يكون لدى الجهاز المركزى للتنظيم والادارة تصنيف بالتوزيع على السلم الوظيفى يكون أكثر دقة فى دلالته على قوة العمل

ذات المؤهلات وذات الخبرة بالعمل لسنوات قليلة أو كثيرة طبقا للأوضاع القائمة عند اجراء ذلك الاحصاء .

* * *

إمكانيات مقدور عليها

ويبقى بعد ذلك أن نقول ان قيام ذلك الجهاز بما هو منوط به مشروط بتوافر بعض المقومات المادية- أى المقار والأدوات ووسائل الانتقال والاتصال ومعظمها يحتاج الى ترميم أو استبدال أو تغيير على وجه من الوجوه . ويجب أن نقول أن حال القطاع العام فى شأن هذه المقومات — فى أغلب الأحوال — ليس خيرا من الحال فى الجهاز الحكومى . ومن مقتضى ذلك ان يصرف جانب من الاهتمام الى هذه الناحية الهامة فى حدود الامكان مع الاجتهاد فيه .

على ان هناك جانبا لا يكاد يكلفنا شيئا الا بعض التنظيم . ذلك هو جانب النظافة والترتيب ، وربما الحفظ والتصنيف على بعض الأصول لا أقول العلمية بل على بعض الأصول المعترف بها . وأسوق مثالا على ذلك ما جاء فى الصحف وورد فيه — على ما أذكر — أن وزارة العدل انتهت من دراسة تطوير العمل فى المحاكم على أسس جديدة عن طريق الاستعانة بآلات التصوير السريعة لنسخ القضايا وكتابة الأحكام على الآلات الكاتبة كما ورد فيه — وكان ذلك منذ اقل من شهرين — ان الوزارة ستزود كل محكمة لأغراض الاحصاء بالآلات الحاسبة وبالاخصائيين اللازمين لعمل احصاءات شهرية تبين حجم العمل بها ومدى انضباطه . وكذلك جاء فى تلك الدراسة أنه سينشأ فى كل محكمة كلية قسم يختص بأعمال الصيانة كما سيطبق هذا النظام فى المجمعات الكبرى بالقاهرة والاسكندرية ، وأن كل محكمة ستزود بقسم لاعمال النظافة فى المبنى وقسم للاستعلامات لارشاد الجمهور ، الى آخر ما قرأناه من هذا القبيل . وأترك جانبا آلات التصوير والآلات الحاسبة وغير ذلك من آلات فوجودها جميعا مرهون بامكانيات مالية واعتبارات ربما تعز السيطرة التامة عليها فى الوقت الراهن ، وأقف عند ناحية النظافة التى لا تحتاج الا الى أدوات نظافة واشراف وتنظيم يخرج دور القضاء مما هى فيه من أوضاع زرية ، فماذا يكلفنا ذلك ولماذا ننتظر ويضيع منا وقت بالنسبة لأمر مقدور عليه ولا يكاد يتكلف شيئا ؟

وليس هذا المثال فريدا فهناك عشرات من الأمثلة والحالات التى يمكن أن تدرج فى ذلك الاطار الذى لايكلف الا جهدا — لابد أنه متوافر — وتنظيما بسيطا لا يصعب وضعه والاشراف عليه . وما هو صحيح فى شأن النظافة صحيح كذلك فى شأن الاستعلامات ، فلقد كان هناك توجيه بأن يكون لكل جهاز دليل عمل يوضح اقسامه ويدل عليها ويوضح أيضا خطوات العمل ويدل الناس على الأوراق المطلوبة اذا كانت هناك أوراق مطلوبة وغير ذلك ، فالى ماذا آل ذلك التوجيه المفيد وأين دليل العمل الذى مر على التوصية بوضعه وقتا ليس بالقصير ؟

* * *

تغيير المفاهيم

مرجع ذلك ، وغيره مما هو أهم منه ، الى سبب أصيل لابد أن نركز عليه جهودنا لعدة سنوات .

فليس يكفى أن تتغير القوانين واللوائح والتعليمات ، وتتوضح وتتبسط وتسهل الاجراءات هنا وهناك ، وانما لابد أن يصاحب ذلك ، أو يسبقه ان أمكن ، أن نعمل على تغيير المفاهيم وعلى زرع فلسفة العهد الجديد ومتطلباتها فى أذهان من يؤدون الخدمات أو يملكون السلطات الادارية .. ولعل ذلك أن يكون من أشق الأمور وأكثرها استغراقا للوقت الذى قد يمتد الى سنوات وسنوات ، ولكنه لابد أن يؤتى ثماره فى مدى قريب أو بعيد . والسبيل الى ذلك هو التوعية والتدريب ، التوعية الدائبة والتدريب المستمر المتواصل على جميع المستويات . وقد

أذكر فى هذا الصدد أن مثل ذلك ، ولكن بغرض اكبر هو التمكين للتحسين والتطوير على خطوط المتطلبات العصرية ، يحدث فى بلاد كثيرة تتبنى خططا تدريبية قصيرة المدى وخططا اخرى طويلة المدى تصاحبها وتتعاصر معها . وهناك معاهد لا مركزية — ومعها معاهد مركزية — تخدم تلك الخطط فى أوربا وامريكا وليس من ريب فى أن المعنيين بمثل ذلك عندنا يعرفونها ويتتبعونهـا وعندهم بها علم كاف .

اليس واجبا أن نواجه الحقائق؟ ان البيروقراطية المرضية — ووصفها بالمرضية يخصص نوعـا متحجرا منها — تعشش فى كل مكان لا تزال . لقد تغيرت مفاهيم بعض القيادات الواعية على حداء القيادة العليا فى البلاد ، ولكنها لا تزال مقيمة على تراث مترسب من الماضى فى أكثر من مكان سواء تدنى وضعه التنظيمى أو توسط بل ارتفع فى بعض الأحيان . واعفى نفسى من ضرب الأمثال فان جميع المتابعين للاوضاع الادارية يمكنهم أن يضربوا أمثالا كثيرة فى هذا الشأن . هذه حقيقة لابد أن نواجهها بأمانة وعزم وجهود متوالية صادقة . ولكننا مع ذلك ينبغى أن ننصف أنفسنا بتحفظين لازمين . **الأول ان البيروقراطية المرضية منتشرة فى كل بلاد العالم** ، فى الاجهزة الحكومية المختلفة سواء فى البلاد المتقدمة أو فى البلاد النامية . وقد رأيت — كما لابد أن يكون غيرى قد رأى — نماذج عـدة من هذا القبيل حتى فى البلاد التى يفترض أنها طلعة فى التقدم الحضارى . والثانى أننا فى بعض الحالات قـد تغلبنا على ذلك الوباء على وجـه يلفت النظر وعلى الأخص عندما أفسحنا صدرنا لكى تحمل الأجهزة ذاتها تبعة تيسير أعمالها على مسئوليتها وبعيدا عن القيود والسدود والعوائق والمراجعات المتتالية . وبعض من هذه النجاحات مذكور ومشاهد فى الجهات التى حاولت ونجحت فى الخروج من ظلام وتجمد المرض البيروقراطى .

ولقد أذكر فى هذا المقام أننى حضرت اجتماعات لجنة حكومية تعالج ناحية من أهم النواحى التى تنعكس آثارها على جوانب النشاط الاقتصادى المختلفة سواء قام بذلك النشاط قطاع عام أو قطاع خاص أو قطاع مختلط أو أموال مصرية وعربية وأجنبية على نحو ما نفتحـا ونفتح أبوابنا له وندعو أن يستجاب له فى ظل ضمانات نقولها ونعيدها ونؤكدها . ولقد هالنى عندئذ مجموعة الأفكار المرتجلة فى الموضوع المطروح ، وهو موضوع بعيد العمق وينبغى أن يكون البحث فيه على مسـتوى أهمـيته وعمقه ، كما هـالنى الاستغراق الشديد فى التفصيلات دون نظر كاف فى الأصل والجوهر والاكتفاء بنظرات عـابرة تقصر عن الاحاطة الواجبة بشتى الجوانب . وقد كنت قبل ذلك قد حضرت منذ عمر طويل اللجنة التى وضعت القواعد الأصلية فى موضوع ذلك البحث ، فلم يسعنى الا أن أقارن بين ما كان وما هو كائن ، وأن أتحسر على رجال عمالقة فى تفكيرهم وفى شمول نظرهم مع عرضهم لجميع الأمثلة الممكنة فى كل تفصيل من التفصيلات بعد تقرير الأسس على نحو دقيق . وهالنى اكثر أنه عندما أبدى أحـد أعضاء اللجنـة اقتراحا معمولا به فى بعض الدول الشرقية انبرى أعضاء آخرون لا لتقييم اقتراحه سواء كان له مثيل فى الشرق أو الغرب والنظر فى احتمالات الاستفادة من الفكرة التى يقوم عليها فى نطاق ظروفنا بغض النظر عن مجالات تطبيقه الخارجية ، مع العلم أنه لا يتصل بأية أيدلوجيات ، انبرى هؤلاء لاقناع رئيس اللجنة بوجوب استبعاد ذلك الاقتراح من نطاق البحث لأن الفكرة التى بنى عليها لها مثيل فى بعض الدول الشرقية . وقد كان ذلك فى غيبة صاحب الاقتراح . بهذه المقولة وليس بأية حجة أخرى تم استبعاد الاقتراح بغير ترو أو بحث أو نظر لا عميق ولا غير عميق . تنـاول العمل بهذه الصورة فى ظل القول أن الحكومة تتعجل اللجنة وتطلب أن تنهى عملها فى اقصر وقت ، ولا احد يعترض بطبيعـة الحـال على السرعة واختصار الوقت ولكن لا أحد يقر فى الوقت ذاته معالجة موضوعات على أكبر قدر من الاهمية على هذا الشكل الذى نأبى أن نحدد له وصفا .

تغيير المفاهيم اذن مطلب أصيل وراء كل عمل أو بحث أو تصرف أو اقتراح فى هذه الناحية أو

تلك . ولقد تحضرنى أمثلة أخرى كثيرة ولكننى أجتزىء بما سقت من مثـال ، فان امعان النظر لا يتنافى مع اختصار الوقت الى أقل ما يمكن ، **ولكن مسئولية البحث الرصين وامانته يجب أن تتأبى على التسطيح وأن تستقر فى وجدان المسئولين جميعا اينما كان موقعهم من الاستشارة أو التنفيذ .**

وقد يجدر أن نشفع ذلك بقولنا — الذى سبق أن أوضحناه مبكرا فى مذكرة سابقة نشرتها هذه المجلة — أن من شأن تغيير المفاهيم الادارية والاخذ بمضامين الادارة الحديثة **لا يمتنع** معه أن نستعين بالخبرة الأجنبية **أن كان لذلك وجه وذلك بلا وجل ولا تردد** . مع هذا التحفظ وهو أن هناك ميادين لن تضيف فيها الخبرة الاجنبية جديدا ، وما ينقصنا فيها هو أدوات العمل الحديثة من حاسبات الكترونية وآلات أخرى ووسائل نقل واتصال ومثل ذلك ، ولدينا بعد هذا من الخبرات ومن قواعد العمل المعروفة تماما ما نستطيع معه أن نأخذ بأى اسلوب عمل جديد فى تلك الميادين كما هو الشأن فى البنوك . بل لعلنا أكثر فهما لظروفنا وتقديرا للاوضاع المحلية بما يتجاوز اية استحداثات يحملها الينا الخبراء الاجانب وقد لا يكمل خبرتنا فى هذا الشأن الا جهد مقدور عليه فى الامكانيات المادية والنوعية والتدريب .

***

اعتبارات عامة

وما نقوله من هذا القبيل وغيره صحيح فى شأن الجهاز الحكومى وفى شأن القطاع العام ايضا . اما القطاع الخاص والمشروعات المشتركة فانها أوعى بمصالحها وأقدر على تقدير متطلبات عملها من القطاع الحكومى ومن القطاع العام معا . فما هو صحيح بالنسبة للجهاز الحكومى صحيح كذلك بالنسبة للقطاع العام — أو لاكثر وحداته فى الاقل . ذلك بالنسبة لتغيير المفاهيم وبالنسبة للمرض البيروقراطى الذى زحف من الحكومة الى بعض وحدات القطاع العام ، وآن الأوان لوقفة هنا وهناك ، والارتفاع بالفهم والتطبيق والتصرف الى مستوى المصلحة الحقيقية والدافعة فى كل الاحوال .

ولقد نسأل أنفسنا لماذا تستقيم الامور على نهج قويم فى قطاع الاعمال الخاص ولا تستقيم عندما يتصل الامر بجهة حكومية أو بعض جهات القطاع العام . ولماذا لا يكون اعمال الموازنات التخطيطية جاريا على غرار سليم فى بعض الاجهزة الحكومية وأجهزة القطاع العام . فالأموال المقدرة فى تلك الموازنات اما أن يكون التصرف فى شأنها متحجرا وجامدا وأما مسرفا واقرب الى الضياع ولو جزئيا . وآية ذلك الاختلاسات والسرقات وما أصبحنا نسميه بالتسيب والتميع والانفلات الى غير ذلك من الالفاظ والأوصاف .

ولقد تكون معالجة تلك الأدواء قد أصبحت من أوجب الواجبات فى ظل ما نبغى من انفتاح على العالم الخارجى لا يجوز معه تعقيد أو تعويق أو تحجر داخل ترسبات ماضية ظهر فسادها ليس فقط للباحثين بل لآحاد الناس من عامة الجماهير ممن يتعاملون خاصة مع الجهات الرسمية وممن تتصل اسبابهم بهذه الجهات أو تلك . كما يصبح ذلك من أوجب الواجبات ايضا فى الوقت الذى نريد أن نعيد فيه صياغة الاقاليم فى خريطة جديدة أو تقسيمات ادارية جديدة فى ظل الانفتاح من جهة وفى ظل اللامركزية التى نتطلع اليها تحويلا مما سماه القانون السابق بالادارة المحلية الى ما نرجو أن تصل اليه احكام القانون الجديدة من حكم محلى ركين الاساس .

***

التفويض

ويسلمنا ذلك الى القرار الاخير الذى فوض فيه رئيس الجمهورية بعض سلطاته الادارية الى رئيس الوزراء ، والى ما أعلن من أن الوزراء سيفوضون بدورهم بعض سلطاتهم الى الوكلاء الأول فى وزاراتهم . ونعود الى ما أبديناه من رأى سابق من أن التفويض على ذلك القرار أمر لازم ومطلوب ومن طبيعته أن ييسر الأعمال ويجعل القرارات الملائمة أكثر قربا من منبع الحاجة مع توفير الوقت وتجاوز الازدواج الذى كثيرا ما نشاهده عند تركيز السلطات . ولكنه ليس معالجة نهائية مع انه ليس هناك مبرر للانتظار على معالجة الأمور معالجة نهائية فهى مقدور عليها بغير انتظار .

ليس من شك فى أن التفويض — سواء اتسع نطاقه أو ضاق — أمر لازم ومطلوب كما قلنا ولكنه لا يزيد عن كونه مرحلة متوسطة . وما تدعو فلسفة العهد الجديد اليه هو اعادة النظر فى توزيع السلطات والاختصاصات توزيعا جديدا يحط عن عاتق المسئولين بعضا من اعبائها ،ويضع السلطة والاختصاص فى يد المستوى الاقرب والاقدر على اتخاذ القرار . وليس ذلك صحيحا فقط فى شأن المستويات العليا (رئيس الوزراء والوزراء) ولكنه صحيح كذلك فى شأن المستويات المختلفة سواء فى الاجهزة المركزية أو فى الاجهزة المحلية وكذلك فى وحدات القطاع العام حيثما يكون موقعها من الخريطة التنظيمية أو الخريطة الانتاجية الحالية أو المقبلة .

ومن الواضح ان ذلك ليس بالامر اليسير ، بل هو يحتاج الى مجموعة متراكبة ومتشابكة من الاوضاع التنظيمية والادوات التشريعية لابد أن اعدادها يستغرق وقتا وجهدا كبيرين . ولكن الغرض النهائى جدير بهما ويتطلب لهما مهما كانت الصعاب . وليس شىء غير مقدور عليه ما استعين عليه بالعزيمة والصبر فان العبرة فى النهاية بالغرض وبما يرمى اليه من تطوير ادارى حقيقى لابد منه فى كل الاحوال ،ومواجهته منذ الآن — وان تأخر تمامه وتطلب سعيا حثيثا لا يتوقف — ليس فقط امرا واجبا ولكنه ضرورة لا غناء عنها . ومن الواضح كذلك انه لابد من نظر ادارى وتنظيمى ، سابق على التشريع والتقنين ، حيث يرجى فيه رأى المختصين قبل أن يعهد برأيهم الى أصحاب الصياغة وترسية القواعد وافراغ الشكل القانونى عليها .

* * *

التكوينات التحتية

ومع التفكير الجاد فى الانفتاح على العالم الخارجى والتعامل بحرية معه فى دائرة خططنا واهدافنا ، ومع الاجراءات المترتبة على ذلك التفكير وقد شرعنا فى اتخاذ كثير منها وفى مقدمتها اصدار قانون استثمار الاموال الوافدة عربية وأجنبية ثم تعديله وتوسيع قواعده ، مع هذا فان الضرورات تقتضى الاسراع فى ترميم وتعمير وتجديد التكوينات التحتية التى لابد أن تكون منتظمة وميسرة فى أساس الاقتصاد المتطور المتنامى . الموانىء والمطارات والطرق والنقل وأدوات الاتصال وغير ذلك مما يسهل التسيير الاقتصادى الكفء والسريع . ذلك ايضا يستغرق وقتا طويلا وجهودا مكثفة ودائبة ولكننا بدأنا ويجب أن نمضى بعزم ومثابرة فى هذا السبيل . والرأى أن هذا هو التعمير الحقيقى فان انفتاح الاقتصاد ونموه وتزايد ذلك النمو لا يمكن أن تتوطد اسبابه بغير تجديد تلك التكوينات وادخال كل المستحدثات فى ميادينها . ولمراحل التجديد والاستحداث أولويات تتسلسل فيها الضرورات، **فليس من الجائز أن يحدث ما قرأنا عنه من أن احد رجال الاعمال الاجانب اضطر أن يسافر الى بيروت لكى يتحدث مع مؤسسته فى الخارج تليفونيا** . ولقد عاصرت تجربة أخرى من هذا

القبيل عندما طلب احد الزوار الاجانب عدة مكالمات تليفونية مع الخارج وظل الى جانب التليفون اربعة أيام بطولها ينتظر وانتهى به الامر انه سافر دون أن يستطيع الاتصال بالجهات التى طلب الاتصال بها وقال انه سيرجىء ذلك الاتصال لحين وصوله الى مقر عمله فى بلده بدلا من اضاعة الوقت . ونحن نعلم أن وسائل الاتصال الخارجى والداخلى محل اهتمام المسئولين وكل الذى يرجى هو السرعة والتوسع فى تيسير تلك الوسائل على نطاق عريض . ومن ذلك ما نسمع عنه بين وقت وآخر من تراكم البضائع فى ميناء الاسكندرية فلابد أن يعالج مثل ذلك بالاسراع فى اصلاح الطرق وفى توفير ادوات النقل من جهة وكذلك اصلاح غيرها من الموانىء والتوسع فى انشاء الموانىء الجديدة على طول امتداد سواحلنا . ولست أتقصى أو أعدد فغيرى اقدر على ذلك وكل المتطلبات من تلك التكوينات لابد انها محصورة ومدروسة . وانما اريد أن اكرر ما هو معترف به من لزوم هذه المرافق الكبرى للمقتضيات الاقتصادية التى ينبغى أن نمكن لها وان نوطد اسباب تطورها على الخط الجديد .

وربما قلت هنا أن بلدنا غنى بالرجال ، بالمهنيين والاداريين والعمال المهرة وغير المهرة بحيث نستطيع أن نفى باحتياجات نهوضنا الاقتصادى المتطور وان نظل نصدر ما تحتاج اليه البلاد العربية والافريقية من العاملين القادرين ، ولكن نواقص التكوينات التحتية قد يصرف عنا تعاونا خارجيا ندعوه ونرحب به ولابد أن نمهد له ما يجعله مفيدا لكل الاطراف المعنية. وسريع الاستجابة الى مطالبها فى الحال والاستقبال . وليس الاهتمام بذلك مجهولا أو متروكا ولكنه خاضع لسائر الاولويات ولكننا نرجو أن نقدمه على غيره بقدر ما نستطيع لضرورته وجدواه المرتقبة فكل ما ينفق من جهد ومال فى هذا السبيل انما ينفق لاغراض انتاجية وعملية .

* * *

العبرة بالتنفيذ

كيفما كانت التوصيات لاحداث التطوير الادارى المطلوب الذى اتفقت عليه الاراء قديما وحديثا وسواء كانت تلك التوصيات جديدة أم كانت اعادة لتوصيات سابقة ، فانها لا يمكن الاعتداد بها الا اذا وضعت موضع التنفيذ الملموس . ولن يخرج الامر على أن يكون ماعسى أن يوصى به فى حدود الامكان ، ولكن بعض ذلك لابد أن يكون فى حدود التناول القريب — جهدا ووقتا ومالا — وبعضه فى حدود المدى الابعد والجهد الاكبر والوقت الأطول والمال الأكثر . وهذا هو الوضع الطبيعى للاشياء . وفى التصور أن ذلك مرتب أو يكون مرتبا فى زمن قريب . ولكن ماعسانا أن ندعو اليه — وربما كان هذا هو ما يحدث الآن على نحو أو على آخر — هو أن نبادر بما هو فى الطاقة والقدرة الحالية ، مع كل اعبائنا ومتطلباتنا وهى كثيرة وكبيرة ، والامر فى نهاية التفكير هو أمر ترتيب زمنى ومقدرة مالية وخبرة متاحة أو يمكن أن تكون متاحة ، والقول الشائع صحيح من أن رحلة الالف ميل تبدأ بخطوة أو خطوات . **ولكى تكون التوصيات مفيدة فى هذه المرة لابد من خطة عملية لوضعها موضع التنفيذ كلها أو بعضها ، أو كلها على مراحل متتالية بقدر الطاقة وحجم وكيف المجموع الذى يوصى به**. وعند التصنيف يجدر القول أن بعض ذلك يمكن الشروع فيه بدون تأجيل . فالأجهزة المتعاملة مع الجماهير — مصرية أو غير مصرية ، خدمية أو انتاجية — فى الوسع تيسير اجراءاتها وتبسيط اعمالها وتحديد أوراقها حيثما تطلب فيها أوراق أو تطلب فيها خدمات أو يحسب فيها انتاج أو توزيع أو استهلاك أو استيراد أو تصدير أو معالجة أو تعليم أو ترخيص أو اى عمل أو خدمة . ومع التوصيات التى قد تأخذ صورة القواعد — التى نرجو دائما أن يكتفى فيها بالخطوط العريضة دون الاغراق فى التفصيلات التى يجب أن تترك للاجهزة المختصة — **قد يحسن أن تقوم لجان « محلية » بسيطة التكوين وقليلة العدد من ثلاثة مثلا من الاعضاء —**

واحد من الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ،وثان من الجهاز المركزى للمحاسبات ، وثالث من الجهاز صاحب العلاقة ـ لاعادة النظر فى جميع الاحكام والتعليمات والاجراءات ، على أن تقوم بعملها فى الجهاز المعنى ذاته وبمصاحبة ومشاهدة سير العمل فيه ، لازالة المعوقات وتيسير التدفق الإداري وتحسين الجهاز ذاته عاملين ومقرا وتنظيما وترتيبا وتوعية وارشادا واختصارا لخطوات العمل وضغطا للوقت واختزالا للحركة وتقليلا للاوراق وغير ذلك مما يتكشف لها من واقع مسيرة اعمال الجهاز وانسيالها وتواليها وتواترها. ومثل هذه اللجنة لابد أن تكون على مستوى عال يملك النظر الشامل والعميق ويحيط بكل الابعاد. ومثل هذه اللجنة فى كل جهة ادارية وعلى الصعيد الذى نصفه تحتاج الى عدد كبير من العاملين المسئولين قد لا يتوافر فى كل الحالات . وعندئذ يمكن ترتيب الاجهزة ترتيبا يقوم على أقربها اتصالا بجهود المتعاملين معها او اهمية خدماتها أو عجالة ضرورتها للمتطلبات الاقتصادية أو على أى ترتيب اخر يرى الأخذ به أو على أكثر من ترتيب يتبع الملائم منه فى كل حالة . فليست قاعدة الترتيب هى اهمية أولى ، اذ من اليسير الوصول الى هذه القاعدة أو تلك ، ولكن الاهمية الاولى هى فى وضع التوصيات تطبيقا موضع التنفيذ الفعال فلا نكتفى بالتوصيات العامة ونترك أمرها ومسئولياتها للاجهزة المختصة ذاتها ، فقد جربنا ذلك ولم تتحقق النتائج التى رجوناها ، وانما نحاول ان نشرك معها عناصر على قدر من الحيدة والفهم والاحاطة بجوانب نشاط هذا الجهاز أو ذاك .

ذلك مجرد اقتراح قابل للتغيير والتعديل والاكمال ، واهم ما فيه هو أن نجزىء التوصيات العامة الى توصيات فرعية أو جزئية ، وأن توفر لهذه أدوات وضعها موضع التنفيذ ، وان يراقب التنفيذ دوريا مراقبة لا تعطل ولا تؤخر وانما تدفع وتحسن وتوجه على الطريق المستقيم .

أحمد عبد الغفار

تغيير العمل .. كبديل للترقية

ليست فكرة تغيير العمل جديدة على الادارة فهى لازمة للمديرين المرشحين للترقية ، وانما الجديد أن تنفذ على المديرين الذين ليست لهم فرصة الترقية ، وقلة من المنظمات هى التى تمارسها مع أن نجاحها فى هذه المنظمات يؤكد أنها أداة ادارية لها قيمتها ، فميزات التغيير فى العمل لرجال الادارة الوسطى والعليا المتخلفين طويلا فى مستوياتهم الوظيفية لا تقل أهمية عن الميزات التى تكتسبها القلة المحظوظة التى تعد لتسلم وظائف الادارة العليا ، والفارق الاساسى هو أن التنقل فى الوظائف لمن يعد للقيادة العليا يثرى فيهم قدرة التحدى وينمى النظرة الشاملة وهم على قلتهم يلقون أكبر عناية ، بينما تغيير العمل بالنسبة للآخرين الراسبين فى وظائفهم يذهب عنهم الاحساس بالملل ويزيد من رضائهم عن العمل ، وهم مع كثرتهم لا يحظون بنفس العناية ..

(Personnel ـ مارس / أبريل ١٩٧٣)

تجربة المؤسسات العامة فى مصر

فى ضوء الممارسة العملية من البداية

فتحى رضوان

عاشت الدولة قرونا ، ونشاطها مقصور على الأمن ، والجباية ، وتوزيع العدل واقامته بين المواطنين . فالدولة تصرف أقصى الجهد فى حماية أصحاب السلطة فيها ، ثم حماية الأقاليم والرعايا التابعين لها من عدوان الطامعين . وقد أثبتت صحائف التاريخ ، أن مقدار ما تتمتع به الدولة من الأمن ، يشكل أسلوب الحكم ، ونصوص القانون ، وحقوق الأفراد ، وثقافة الأمة ، وأسلوب تعليمها وتربيتها . فالامة التى تتنازعها الحروب والقلاقل ، والتى تثور فيها الجماعات ، وتتوالى الانقلابات ، غير الامة التى تعيش هادئة ، لا تخشى اضطرابا ، ولا عدوانا . والأمة التى يطول استقرار الأمر فيها ، حتى يخلد أهلها الى الراحة والدعة ، غير الأمة التى تمضى الايام والليالى ، وأهلها يبيتون على خوف ، يصبحون على قلق . ويأتى بعد توفير الامن ، فى نشاط الدولة ، فرض الضرائب والرسوم والمكوس ، وجمعها ، فاذا امتلأت الخزانة أو كادت ، هدأت نفس الحاكم ، وطابت ، وهدأ معه الأعوان والمساعدون ، ثم بدأ ، ينشىء المحاكم ، ويعين القضاة ، ليعطوا أصحاب الحقوق حقوقهم ، فاذا اتمت الدولة هذه الفروض الثلاثة ونهضت بها ، فقد أوفت بواجباتها ، وجاز لها ولزعمائها وأهل الحل والعقد فيها ، أن يأخذوا نصيبهم من الدنيا ، وهذا نصيب يقدرونه هم أنفسهم ، وقد

> **فتحى رضوان**
>
> **وزير الثقافة والارشاد الاسبق**
>
> سبق أن نشرنا له بحثا تحت عنوان « اصلاح القضاء مدخلا لاصلاح الادارة الحكومية فى مصر » فى عدد ابريل ١٩٧٤ »

يفضى اسرافهم فيه ، الى اضطراب الامن ، فاندلاع القلاقل ، فنشوب الحروب ، ولكن فى كل هذه الحقب الطويلة لم يخطر على بال حكام أمة أن يقحموا انفسهم فيما عدا هذه المهام الجسام الثلاث ، كنشر التعليم ، أو علاج الأدواء والأمراض ، أو الوقاية من الأوبئة ، أو توفير الرزق للفقير أو منع استغلال الاغنياء للمعدمين ، أو اتاحة فرص التقدم للنابهين من أولاد المحرومين من نعمة المال والمركز والسلطة . وقد كانت الدول جميعا تترفع عن مشاغل التجارة ومشاكلها ، كما كانت لا تفكر فى الصناعة وبذر بذورها ، وتهيئة الجو المناسب لازدهارها .
ومرد ذلك ، أن التجارة الكبرى كانت لا تستطيع أن تفر من سلطان الحاكم ، وان كانت لا تظفر منه برعاية أو معونة . ففى البحر تجرى الفلك ، فى حماية سلطان من السلاطين ، والا نهبتها قوافل الأعداء ، وسطت عليها اساطيل القراصنة ، ومن هنا ، كان السلطان ينام ملء الجفون ، وهو يعلم انما من خير يأتى به كبار التجار من الطنافس والنفائس ، ومشغولات الذهب والفضة ، وفاخر الاثث والملبوسات ، والشهى من الأطعمة والمأكولات ، الا واتصل نبؤه بعماله على الموانى ، والثغور ، وان كبار التجار سيحملون الى القصر السلطانى ، حصة غير قليلة من كل هذا هدية للعتبات السلطانية ، ثم الى دور وزرائه وأهل بطانته ، حتى الصغار من حاشيته ، احرارا كانوا أو رقيقا ، رجالا كانوا ، أو جوارى . هذا فضلا عن أن التجارة الداخلية والخارجية ، كانت مثقلة بالضرائب والمكوس ، المشروعة ، والمحرمة السرية والمعلنة ، والمجباة قسراً أو طواعية . ففى كل ثغر دائرة لمكوس ، تأخذ ما تشاء سماحة أو غصبا ، وعند حدود كل اقليم ، يقف اعوان السلطان أو الحاكم ، يعبثون فيما تحمله ظهور الابل ، او البغال ، ليأخذوا ما تفرضه ارادة هذا السلطان .

أما الصناعة فقد كانت نشاطا فرديا ، يقوم على ارادة رجل ، له هوى خاص ، فى نشاط خاص كصناعة الطنافس والسجاجيد ، أو الحلى والمجوهرات أو أخشاب الأثاث ، أو عصر الخمور ، وتعتيقها ، أو المنسوجات الحريرية والصوفية والقطنية ، أو صنع الاسلحة ، وتثقيفها ، أما الصناعة الاكثر ثقلا ، كصنع المدافع والمفرقعات والسفن الكبيرة فكان حكرا للدولة ، بحكم ظروف هذه الصناعة وسنة اتصالها بأمن الدولة وأمن الحاكم معا .

لذلك كانت « الدولة التاجر » و « الدولة الصانع » ، مخلوقا لا وجود له ، الا على سبيل الاستثناء النادر ، الذى لا يحدث الا كل حقب طويلة ، ولمناسبات خاصة ، وبفضل موهبة وفطنة شخصية من شخصيات التاريخ التى لا يجود بها الزمن الا قليلا .

وقد بقى الحال على هذا المنوال فى الاغلب الاعم من العصور والأمم ، حتى اهتدى الانسان الى : أولا : البخار — ثانيا : الديناميت وما يشبهه من المفرقعات . ثالثا — الى وسائل جديدة فى صهر المعادن وصبها .

فالبخار كان طاقة جديدة ، تعين الانسان على حمل ما لم يستطع هو وأعوانه من الحيوان الاعجم من الحصان الى الناقة فالبغل فالحمار ، من رفع الأثقال ، ونقل الاحجام الكبيرة من مكان الى مكان ومن أسفل الى أعلى مع توفير الوقت ، وصيانة المال . فبالاهتداء الى البخار تضاعفت قوة الانسان فأصبح الانسان الواحد بفضل هذه الطاقة مساويا لعشرة على الأقل من ذوى الاجسام الصحيحة والعضلات المفتولة والقدرة على العمل المضبوط ، من قبل .

وبالديناميت وأشباهه استطاع الانسان أن يحصل على قوة للتدمير ، وقدرة على اخضاع عدد أكبر من الناس ، وازالة ونسف وتشكيل ما استعصى على فاس الانسان القديم ، من الأحجار والصخور فأصبح شق الترعة أيسر وأسرع وفتح الأنفاق فى الجبال أقل كلفة ، وأقرب الى يد المهندس والحاكم المعمر .

أما التقدم فى صهر المعادن ، واذابتها ثم اعادة تشكيلها فقد تحققت منه نتيجتان : الاولى :

امكان اقامة الجسور ،وتشييد ناطحات السحاب، وصنع القاطرات الضخمة القادرة على جذب ونقل أثقال ضخمة ، وقطع وطى مسافات واسعة . ومثيلاتها من الجوارى المنشآت فى البحار .
والثانية : صنع مدافع بعيدة المدى تمكن من يملكها أن يبسط سلطانه على عدد ضخم من الناس لا يملكون الا السيف والخنجر وعلى أحسن الفروض البندقية . وقد نشأ من هذا التطور الهائل امور منها :

نشوء المصانع التى تضم ألوف العمال وظهور المناطق الصناعية التى تضم مئات المصانع التى تضم بدورها عشرات الألوف من العمال ، فوجدت تجمعات من العمال يبلغ تعدادها مئات الألوف فى ناحية واحدة من اقليم واحد فى وطن واحد .

ثم نشأ الكارتل والترنست ، وهى تجمعات وحدات اقتصادية بلغت أقصى الغاية فى الثراء والسلطة ، تملك مئات من هذه المصانع ، وقد اتحدت لتقضى على منافسة الآخرين ، فتنفرد بالصناعة وبالسوق معا من جهة ، ولتوفر لنفسها احسن وسائل الانتاج واسرعها وأرخصها . بما تنفقه من المال المشترك ، للبحوث الصناعية والعلمية وللحصول على احسن الكفايات وأعلاها كعبا فى الفن والادارة .

وأخيرا لتكون (قوة) أمام قوتين : أولا الحكومة بقوانينها ومشروعاتها ونفوذها الظاهر والخفى، وأطماعها المشروعة والمحرمة .

ثانيا : العمال بسلطتهم المتزايدة يوما بعد يوم، بفضل كثرة عددهم ، واجتماعهم فى مكان واحد ، وتقدمهم الفنى والثقافى والأدبى ، وشعورهم بان الثروة الطائلة التى تعود على اصحاب المصانع تخرج من بين ايديهم وتسيل مع عرق أصابعهم وجباههم . وتأتى نتيجة تبعية لهاتين هى :

ثالثا : الوقوف أمام جماهير المستهلكين الذين يزداد كل يوم نفوذهم بحكم تقدم انظمة الحكم النيابية والتمثيلية التى يصبح فيها « صوت الناخب » ذا اعتبار لا ينسى .

لم يكن فى وسع الدولة أو القوة الحاكمة أن تشاهد هذا التطور ، وأن ترى فى كل شىء آثاره الجلية ، وضغوطه التى لا ترحم ، وتقف مكتوفة اليدين ، ترى وتتأمل .

فكان لابد للدولة من أن يكون لها موقف من هذا العالم الجديد ، عالم الثروات الهائلة ، ونقابات العمال ذات السلطان ، وطلبات الجماهير غير المتناهية ، عالم التجدد المتلاحق ، والتغير المتصل ، عالم السخط والنقد ، والصحافة ومجالس الشعب ، عالم الفقراء الذين لايرتضون الحرمان ويطالبون بما هضم من حقوقهم ، وما ضاع من أيامهم .

وقد كان موقف الدول التى كان من حظها أن تسبق الى جنى ثمار هذا التطور الخلاق الرائع من هذه الثروات الجديدة ، المتدفقة من بين فكى « الآلة » التى تخرج فى الدقيقة الواحدة العشرات، بل المئات من المنتجات الدقيقة والجميلة والنافعة . كان موقفها منها الاعجاب الشديد بها. والاندماج التام فيها ، فسياستها تقوم على حمايتها من منافسة صناعة وتجارة الدول الأخرى، وفتح الأسواق لها فى الدول الفقيرة والغنية معا ، فى أوربا وآسيا وأفريقيا على السواء ، فدارت الحروب وقامت السياسة على هذا المحور أساسا وما يأتى بعده ، يكون فرعا لا اصلا ، ذنبا لا رأسا . وفتحت الأسواق، وامتدت الامبراطوريات ثم حدث شىء عجيب :

فالعمال الذين أصبحوا قوة رأوا أن ما يجنونه بعد طول العناء وبعد تضخم الثروات وانتقالها من الالوف الى الملايين ومن الملايين ، الى البلايين واتساع رقعة الدولة وترامى سلطانها وارتفاع نفوذها ، لا يزيد على قلامة ظفر ، لا يتقدمون الا اقل القليل ، فأحياؤهم هى افقر الاحياء ، واقذرها ، ونصيب أولادهم من التعليم لا يزال حظ اليتيم الذى لا يجد ناصرا ، أما ظروف العمل الصحية فى المناجم والمصانع فشىء يتحدى العقل والدين . هنا علا صوتهم وطالبوا الدولة بالتدخل، فابتدأ تفكير الدولة فى التجارة والصناعة وظروف العمل ، يصبح واجبا ، بل اصبح الواجب الأول،

واختفت قليلا قليلا دولة الجباية والامن والعدل ، وحلت محلها دول عديدة تتغير اسماؤها وتتباين برامجها ولكنها فى جملتها دولة التجارة والصناعة، اى دولة الانتاج وتنظيم الاستهلاك وتوفير الخدمات .

وقد حرصت بعض الدول على الا تنتقل الدولة من الانشغال بهموم الاقتصاد وآثاره الى أن تصبح بذاتها دولة تاجرة ، أو دولة صانعة ، أو دولة زارعة ، ورأت أن أجهزتها لم تخلق للتجارة ولا للصناعة وانها بناء ضخم ثقيل ، متشعب معقد ، فاذا دخل فى حلبة التجارة والصناعة اعوزته الخفة والمرونة، كما أعوزه التواضع، والبساطة، والتحرر من الشكليات ، الذى يمكنه من المساومة واللجوء الى حيل السوق ، بل استعمال « الكذب التجارى » المشروع .

ورأت دول أخرى انها تأخرت كثيرا فى دنيا الصناعة والتطبيق العملى لمنتجات العلم المتفق على تسميتها « بالتكنولوجيا » بلغات أوروبا والتقنية بأسلوب هذه الايام ، كما رأت ان السبيل الى تعويض ما فات من الوقت هو أن تأخذ الدولة على عاتقها ، وبصفة مباشرة ، انشاء الصناعة ، مستغلة فى ذلك قوة تركيز هائلة . فى يد سلطة الحكم لتحشد جميع موارد الوطن المالية والطبيعية ولتعبئة جميع الطاقات البشرية فيه ، لتضع فى خدمة ذلك : سلطة التشريع وسلطة الامن وسلطة الدعاية والترويج والاقناع .

ولعل الفريق الاول من الدول تواردت خواطره مع خواطر ابن خلدون فى مقدمته المشهورة فقد ندد بالدولة « التاجرة » واختار لرأيه هذا عنوانا يفصح تمام الافصاح عن هذا الرأى ، فقد جرى عنوانه : فى أن التجارة من السلطان مضرة بالرعاية ومفسدة بالجباية . ثم قال تحت العنوان : اعلم ان الدولة اذا ضاقت جبايتها وقصر الحاصل من جباياتها على الوفاء بحاجاتها ونفقاتها، واحتاجت الى مزيد من المال والجباية فتارة تصنع المكوس على بياعات الرعايا واسواقهم وتارة فى القاب المكوس ان كان قد استحدث من قبل وتارة بمقاسمة العمال الجباة ، وامتكاك عظامهم لما يرون انهم حصلوا على شىء طائل من أموال الجباية لما يظهره الحسبان . وتارة استحداث التجارة والفلاحة للسلطان على تسمية الجباية لما يرون التجار والفلاحين يحصلون على الفوائد والغلات مع يسارة أموالهم ، وأن الأرباح تكون على نسبة رؤوس الاموال . فيأخذون فى اكتساب الحيوان والنبات لاستغلاله فى شراء البضائع والتعرض بها لحوالة الاسواق ويحسبون ذلك من ادرار الجباية وتكثير الفوائد وهو غلط عظيم وادخال الضرر على الرعايا من وجوه متعددة فأولا مضايقة الفلاحين والتجار فى شراء الحيوان والبضائع وتفسير اسباب ذلك أن الرعايا متكافئون، فى اليسار متقاربون، ومزاحمة بعضهم بعضا تنتهى الى غاية موجودهم أو تقرب ، واذا رافقهم السلطان فى ذلك — وماله أعظم كثيرا منهم — فلا يكاد أحد منهم يحصل على غرضه فى شىء من حاجاته ، ويدخل على النفوس غم ونكد ، ثم أن السلطان قد ينتزع الكثير من ذلك ، اذ يعرض له غضا أو بأيسر ثمن ، ولا يجد من ينافسه فى شرائه فيبخس ثمنه على بائعه » .

وقد أثبتنا كلام (ابن خلدون) مع انقطاع معناه عن الحالة القائمة الآن فى الاقتصاد العالمى والقومى ، ولكنه على أى حال ، يمثل الفكرة التقليدية من اشتغال الدولة بالتجارة . ولكن الامور تغيرت كثيرا منذ كتب (ابن خلدون) هذه السطور ، فالسلطان المفرد الذى يتحدث عنه الفقيه العربى قد اختفى ولم يعد له وجود تقريبا ، ودولة الشعب سواء كانت نيابية (برلمانية) ومؤمنة بالحرية السياسية (الليبرالية) أو كانت شمولية كلية (Totalitirian) تقوم على تركيز السلطة فى حزب وعلى اجتماع سلطة الحزب فى لجنة منه ، واجتماع سلطة اللجنة فى زعامة فردية أو ثلاثية ، مع قيام اقتصاد الدولة على التخطيط المركزى فقد كان النشاط الاقتصادى فى مقدمة أعبائها . واذا كانت مواقف هذين النظامين قد تباينت فى النشاط الاقتصادى القومى الا أن كلا منهما انغمس فى هذا النشاط من اخمص القدم حتى منبت الشعر .

انشغل النظام الحر الرأسمالى بتشجيع التجارة والصناعة والزراعة وحمايتها ومراقبة القائمين عليها بتأليف لجان التحقيق ومنع الاتجاهات الاحتكارية وفرض الضرائب وقد اعانها على حماية الشعب من سطوة اصحاب رؤوس الاموال ثلاث قوى : نقابات عمالية بلغت الغاية من التنظيم ، وخاضت حربا فعلية ضد كبار رجال المال والصناعة ، عدتها المدفع والبندقية سقط فيها شهداء حقيقيون مغززة جهادها بالتهديد بالاضراب وتنفيذه واستثارة الصحف ، والرأى العام والمعارضة البرلمانية ثم سلطة تشريعية قوية تؤيد اصحاب المال حينا ، ونقابات العمال حينا ، وينشأ من هذا التذبذب المستمر توازن متأرجح بين القوتين يفيد منه المستهلكون .

واخيرا رأى عام قوى قادر على القتال ،عظيم التأثير على عناصر الأمة من حكومة ورجال مال وملوك صناعة وتجارة وعمال واعضاء السلطة التشريعية وأصحاب الصحف وهو رأى عامهدرب يحسن تنظيم المظاهرات .

أما فى المعسكر الكلى الشمولى ، الذى يجمع فيه السلطة فى يد الحزب الذى تتزعمه لجنة تضم اقوى زعماء الحزب والتى تدين بالولاء والطاعة للزعيم الفرد القوى فقد آثر أن تقوم الدولة مباشرة بانشاء الصناعة والتخطيط لها وللتجارة وللزراعة تخطيطا تفصيليا يتناول الصغيرة قبل الكبيرة ، ويجند جميع الشعب لتنفيذ هذهالخطط، فى امتثال تام ، وطاعة كاملة ، يعاقب على الانحراف عنها بعقوبة الموت احيانا ، باعتبار أن هذا الانحراف تهديد لمصلحة الشعب العليا .

ميلاد مؤسسات :

فى ظل هذا التطور نشأ نظام جديد من انظمة الحكم والادارة هو نظام المؤسسات العامة ،وقد شهدت مصر بعد ثورة سنة ١٩٥٢ اول مؤسسة عامة فى ١٣ من يناير ١٩٥٤ ،وذلك بصدور القانون المنشىء للمؤسسة الاقتصادية تحت رقم ٢٠ لسنة ١٩٥٧ .

ولم يلبث حتى صدر قانون عام للمؤسسات العامة هو القانون الاول من نوعه فى تاريخالادارة والتشريع المصرى على السواء ، وذلك تحت رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ وذلك فى ٢١ من يناير من تلك السنة .

فماذا تكون المؤسسة العامة التى أضافت الى قاموس الادارة والتشريع المصريين ، مصطلحا جديدا ومفهوما لا عهد للناس به من قبل ؟

ولكن قد يحسن — قبل أن نتناول المؤسسة العامة — أن نعرف أن الأسلوب التقليدى لادارة الدولة لمرفق تجارى أو صناعى ـاذا مااضطرتها الظروف الى شىء من هذا ـ هو تخصيص ادارة من ادارتها لا تتمتع باى استقلال عن جهاز الدولة الادارى العام ، ولا يسبغ عليها المشرع الشخصية المعنوية اى القانونية ، ولا يخصص لها ميزانية مستقلة ويسير هذا النشاط كما تسير جميع مصالحها الاخرى ، فتهيىء له الدولة المال الضرورى ، وتعود اليها أرباحه وتتحمل وحدها خسائره وتطبق قواعد القانونالعام فى كلمايتصل به كحق التنفيذ المباشر والحجز الادارى وعدم جواز مباشرة طرق التنفيذ ضدها ، وحق نزع الملكية للمنافع العامة وتطبيق نظرية الظروف الطارئة على العقود المبرمة بينها وبين الغير (١).

وقد تلجأ الدولة الى نظام الالتزام المعروف ، وفى هذا النظام تقوم الدولة بانشاء المشروع .

وتنفق على هذا المشروع ما يلزمه من مال ، ثم تعهد بادارته الى فرد أو شركة وفق شروط معينة ، مقابل اتاوة تحددها ويبقى للدولة حق الاشراف على المشروع ، لتضمن حسن سير العمل فيه ، ورعاية حقوق المواطنين(٢) .

ولهذه الانظمة جميعها عيوب الادارة الحكومية وبطئها والحرص الشديد على المال العام والخوف من المجازفة الى آخر ما سلف اليه القول .

ولذلك فقد اهتدى الفكر الادارى والاقتصادى الى اسلوب المؤسسة العامة ليوفر للادارة

---

(١) ، (٢) القطاع العام — الدكتور غريب الجمال .

الحكومية اكبر قدر من الحرية والمرونة . فماذا تكون المؤسسة العامة وما هى خصائصها ؟

هى مرفق عام تديره منشأة عامة ، ويتمتع بالشخصية المعنوية . فعناصر المؤسسة العامة : أولا مرفق عام . ثانيا : تديره منظمة عامة ، فهى طريقة من طرق الادارة المباشرة التى تختلف عن طريقة منح الامتياز والاقتصاد المشترك بين الحكومة والأفراد الطبيعيين أو القانونيين أى الشركات (١).

ويترتب على ذلك أن القرارات الصادرة من المؤسسة العامة هى قرارات ادارية وعمال المؤسسة موظفون عموميون لا أجراء ، ويتمتع المرفق الذى يدار عن طريق المؤسسة العامة بالشخصية ليتحقق له قدر كبير من الاستقلال فتكون له ذمة مالية مستقلة وترفع عليه الدعوى ويكون له حق التقاضى والتعاقد ويتحمل وحده مسئولية افعاله الضارة (٢) .

والغاية من ابتداع هذا النظام هى اتاحة الحرية اللازمة لوحدة ادارية من وحدات الدولة، كلفت القيام بنشاط اقتصادى لا ينمو ويزدهر فى ظل قواعد الادارة الحكومية التقليدية ، فضلا عن أن هذه الحرية لا تخفف عن المؤسسة العامة تلك القواعد فقط ، بل تتيح مجال النشاط بعيدا عن رقابة الوزراء المباشرة ، وهم موظفون سياسيون فيهم كل عيوب الموظف السياسى مع اعفاء هؤلاء الموظفين الكبار المثقلين باعباء العمل السياسى واجتماعات مجلس الوزراء الكثيرة ، واجتماعات اللجان الحكومية المختلفة وأعباء الحضور أمام المجلس النيابية ، وتحضير البيانات لالقائها أمامها ، والرد على الأسئلة والاستجوابات ، وعقد المؤتمرات الصحفية واستقبال الشخصيات الكبيرة وتوديعها والسفر الى المهام والمؤتمرات وزيارات المجاملة فى الخارج. فالمؤسسة العامة تؤدى الغرض منها كلما تحققت لها الحرية الادارية والذمة المالية المستقلة والاهداف المحددة والموظفون القادرون على تحقيق هذه الاهداف بحكم ثقافتهم وتعليمهم وتدريبهم وتخصصهم وبحكم القواعد التى تحكم المرفق الذى يشرفون عليه ويوجهونه .

تطور تشريع المؤسسات العامة فى مصر :

قلت أن القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ والذى صدر فى ١٧ من يناير من تلك السنة كان أول قانون عام للمؤسسات العامة ، وفى ١٩ يوليه ١٩٦٠ صدر القانون رقم ٢٦٥ الخاص بالمؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادى ، وفى نفس اليوم صدر القانون رقم ٢٦٧ الخاص بالمؤسسات العامة التعاونية ، ثم عدل قانون المؤسسات العامة الاول ففى سنة ١٩٦٣ صدر القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ الذى نظم الهيئات العامة ، وفى سنة ١٩٦٦ صدر القانون رقم ٣٢ الذى حل محل القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ . وقد صدرت لوائح منظمة للعاملين فى المؤسسات العامة فى ظل تلك القوانين :

كانت أولاها اللائحة رقم ١٥٢٨ لسنة ١٩٦١ التى حلت محلها اللائحة رقم ٣٥٤٦ لسنة ١٩٦٢ التى الغيت ايضا لتحل محلها اللائحة رقم ٣٣٠٩، ثم الغيت هذه بدورها لتحل محلها اللائحة رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٦ . ثم ٦١ لسنة ١٩٧١ .

وفى ١٦ ديسمبر ١٩٦١ صدر القرار رقم ١٨٩٩ بانشاء مجلس اعلى للمؤسسات العامة ، وهو مجلس لم ير النور اذ لم يولد قط . فى نفس اليوم صدر قرار يحدد سلطات الوزراء بالنسبة للمؤسسات العامة التابعة لهم .

عقبات فى الطريق :

الثابت أن المؤسسات العامة كانت ثمرة تطور ضخم فى الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية

---

(١) ، (٢) مبادىء القانون الادارى — سليمان الطماوى ص ٢٨٠ ، ٢٨١

لدى الامم الغنية التى بلغت اقصى درجات التقدم الفنى والعلمى ، والتى ظفرت بأعظم ما حصل عليه الانسان من ثروة وسلطة ونفوذ . فهى اذن نبات طبيعى لم تصطنع له الظروف ولم تخلق له مبررات الوجود .

كما تبينا أن الهدف الرئيسى من انشاء هذه المؤسسات رغبة الدولة فى أن تكون اقدر على النهوض بواجباتها للشعب ولحسن أدائها لوظائفها القديمة والتقليدية بوسائل حديثة ادت اليها التجربة ، وان الغاية القريبة من انشاء المؤسسات هى تخفف الدولة من بعض الاعباء ذات الطابع الخاص وغالبا ما تكون فى الاصل اعباء جرى العرف على استقلال الافراد بها ، ونجاحهم فيها ، لانها تحتاج الى الحركة المتصلة والنشاط اليومى والمراقبة المباشرة والوقوف على التفاصيل والعلاقة الحميمة بين رئيس العمل والعاملين من جهة ، وبين رئيس العمل والعملاء من جهة أخرى . وبعبارة أخرى لانها نشاط تجارى وصناعى ، وكلاهما بقى فى حضن النشاط الفردى منذ خلق الله الناس ، ولكن الصناعة تضخمت وأصبح نفوذها خطرا على سلطات الدولة ، وحقوق الأفراد ، والتجارة أصبحت مرفقا ، بلغ من الاتساع والتعقد ، وعظم الارباح ، ما تتضاءل الى جانبه ميزانية امبراطورية من امبراطوريات العهد القديم كامبراطورية الرومان مثلا التى حكمت الجانب الهام من العالم فى أيامها .

فالمؤسسات اذن — كما يتفق الفقهاء — هى أساسا وسيلة لتخفيف الاعباء عن الدولة اولا ، ولاتاحة الظروف لتقوم الدولة بنشاط تجارى وصناعى وزراعى ما كانت تقوم به من قبل . ثانيا : توفير مزيد من السعادة والرفاهية لعدد أكبر من المواطنين بوسيلة أيسر تناولا من وسيلة الحكم المباشر الذى تلجأ اليه الدول وتحسنه وتألفه . فنجاح المؤسسات العامة فى بلد من البلدان يقاس بمقدار ما يحقق من هذه الاغراض ، وكلما بعد عنها ، كانت هذه المؤسسات لفظا جديدا بلا نشاط جديد ، وبلا ثمرة جديدة .

ولكى ينجح هذا النظام الجديد لابد أن تتوافر له العناصر الاتية :

١ — رغبة صادقة وحقيقية ومستمرة من أجهزة الدولة التقليدية فى تثبيت النظام الجديد بالنزول عن جانب من سلطتها العامة لهذا الوليد الناشىء وائتمانه على هذا الجانب العزيز من السلطة والصبر على اخطائه وقلة التدخل فى اعماله .

٢ — وجود عدد كاف من الموظفين مارسوا العمل الحر قبل أن توكل اليهم المناصب القيادية فى المراكز الرئيسية فى المؤسسات العامة بحيث يتناولون العمل فى المؤسسات الجديدة بعقلية التاجر أو عقلية مدير المصنع المملوك للافراد أو الشركات . وان يبث هذه الروح الجديدة فى كل الذين حوله من الزملاء والمستشارين والمرءوسين وفى الجو العام للمؤسسة والوحدات التابعة لها (من ذوى العقلية والمرونة التجارية فلا أقل من أن يختار من موظفى الدولة من لديهم الاستعداد للعمل التجارى) فان لم يوجد هذا العدد المطلوب .

٣ — وجود قواعد عامة للمؤسسات تختلف صياغة واسلوبا ومادة عن القواعد العامة (القوانين — اللوائح — القرارات) التى تحكم المرافق المقررة بوساطة الدولة ومصالحها وموظفيها .

٤ — جهاز للقضاء الادارى يسعف الدولة والمؤسسات ورؤساء هذه المؤسسات وأعوانهم وافراد الشعب المتعاملين معها بالفكرة القانونية الواضحة التى تبين معالم وحدود الادارة الحكومية التقليدية ومعالم وحدود المؤسسة العامة أو الهيئة العامة .

٥ — رأى عام يحتضن تلك المؤسسة العامة ويدرك مدى فوائدها له أى للمجتمع ويعى جيدا أنها ليست الحكومة التى يعرفها ، وأن عليه أن يحول المواطن العامل فى المؤسسة من موظف وراء مكتب الى تاجر وصانع ، يحسن استعمال لغة السوق ومصطلحاته ، ويستجيب لطلباته واحتياجاته كما يحسن فهم ادارة المصنع بروح المصنع لا بروح المكتب .

ولكن للأسف المض ولدت المؤسسات العامة فى مصر فى جو لا يتوافر فيه من العناصر التى أوردناها شىء .

فالدولة والحكومة كانتا فى مصر منـذ عهـد الفراعنة « الاله المعبود » حقا ، لا مجازا فقد كان الملك الاله هو الملك المسيطر المهيمن القوى القادر على أن يبسط سلطانه على وادى النيل من البحر الى اقصى الجنوب فى كفاية لا نظير لها، وفى مرونة اثبتت صحائف التاريخ انها لم تتوافر لدولة قوميةبعد مصر حتىالتاريخ الحديث . فالملك الاله يعرف سدود اسوان وشلالاتها وما بعدها، ويعرف حدود الصحارى الغربية والشرقية ويقيم عليها نقط الحراسة وتأتيه التقارير عن الزراعـة والرى واجران الغلة وعن اخطاء الحكام من كل مكان ويحاسبهم ويعاقبهم ويستبدل بهم غيرهم .

وقد ورث المصريون بعد أن زال الملك الاله حبهم للحكومة المركزية واطمئنانهم اليهـا ، وقد شجعهم حكام مصر فى القاهرة على ذلك فاصبح الفلاح فى اقصى الصعيد يجمع المـال ويقتصد فى الانفاق ليسـافر اياما ليحـج الى القاهرة فيعرض مشكلته على (باشكاتب) من ذوى قرباه لا يملك من أمر نفسه شيئا ولكنه منتم الى ديوان الحكومة فى مصر . وهذا يضفى عليه الجلال اللازم .

فالمؤسسات العامة ولدت كجهـاز الوزير ، وبقيت جهازه وادائه ولم تخفف عن الوزير شيئا من اعبائه ولم تنقص تليلا أو كثيرا من الورق المعروض عليه ولم تدعه الى الزهد فى تنـاول التفصيلات وتركها لغيره اكتفاء بالكليات .

والموظفون الذين اسـندت اليهم المناصـب القيادية فى الشركات التابعة للمؤسسات العامة كانوا اصلا كبار موظفين فى الدولة نقلوا الىالمبنى الجديد الذى وضعت عليه لوحة (المؤسسـة العامة) أو (الشركة العامة) . وليس هـذا خطأ أحد . فالاتجاهات الحديثة فى نظام الحـكم فاجأت مصر وكل مرافق التجارة والصناعة بل ومجال الزراعة على الاساليب الحديثة فى أيدى الأجانب ، فشركات التجـارة والمـال وشركات الصناعة واستصلاح الاراضى كلها حكر للمـول الاجنبى ، وللمهندس الاجنبى والادارى الاجنبى . فى حين كان المصرى اما كاتبا فى هذه الشركات وأما عاملا صغير بالأجر يخضعللاسطى الأجنبى.

ولكن الذى ضاعف من صعوبات الحياة الاولى للمؤسسات العامة وشركاتها أن الشعب المصرى لطول بعده ونأيه عن النشاط التجارى والصناعى واكتفائه بالزراعة تعامل مع المؤسسات العامة والوحدات التجارية والصناعية التابعة ، كما كان يتعامل تماما مع ديوان الحكومة بوصفه موظفـا حكوميـا ، لا بائـع خضراوات . فبـائع اللحوم والخضراوات فى الجمعية الاسـتهلاكية يبيع السـلعة ولو كانت خضـارا بوصـفه موظفـا . وعمـلاء الجمعيـة الاسـتهلاكية يتعاملون معه بهذا الوصف . والمدير الـكبير فى الشركة والمصنع يفكر لنفسه ويفكر للناس بمقدار الدرجة الادارية التى يشـغلها والمرتب الـذى يقبضه والحركة الجديدة للتعيينات والتنقلات ، ولم يجد هؤلاء الموظفون الذين كان منهم ولا يزال عدد من النابهين المتازين فنيا واداريا ، من ينقلهم الى جو التجارة والصناعة ، وان يضرب بمعول ضخم فى هذا البناء القديم الصلب بنـاء (الديوان) المقدس للحكومة. والحرية التى هى ضمان النجاح فى المؤسسة والشركةالتابعة لها — اذا قبلنا تجاوزا هذا الاسم الذى لا مضمون له ولا معنى — لم يتحقق منه ولا قلامة ظفر . وكتب الفقه الادارى تقول أن نظام المؤسسات اقيماصلا ليحميها من الاثار السـيئة التى تصيب الادارة الحكومية لخضوع الوزراء لتاثيرات السياسة . وتأثيرات السياسة ليس معنـاها (التاثيرات الحزبية) ، فاتجاهات الدولة العامة نفسها تضر بالعمل التجارىوالصناعى كما تضر به الاتجاهات والميول الحزبية اذا لم ترحم هذه الاتجـاهات العامة المؤسسة فتحملها بما لا يلزمها من العمال والموظفين ، وتفرض عليها اسـلوبا فى الادارة والعمل ، لا تقره بدهيـات العمـل التجارى أو الصناعى .

ولسنا نملك أن نلوم الفقه الادارى ولا القضاء الادارى فهذان فرعان من الثقافية القانونية ولدا

حديثا . فالقانون والفقه الادارى فى فرنسا لم يولد الا من باطن القانون الخاص أى القانون المدنى والقانون التجارى ، وقد أنشأهما اجتهاد مستشارى مجلس الدولة الذى أنشأه نابليون ، فهما وليدان لم يكملا النصف الأول من القرن الثانى فى حياتهما فى حين ترجع القوانين الاخرى التى تحكم نشاط الافراد ولا تحكم نشاط الدولة الى قرون وقرون .ومجلس الدولة عندنا لم ينقض على نشأته الا ربع قرن أو أكثر من ذلك بقليل .

أما غياب الرأى العام فى مصر فهو أس البلاء الذى تتفرع عنه جميع المصائب التى تنال من حياتنا القومية تنتقص من عناصر الجمال والنظام والحرية فيها . واذا كان تقصير الرأى العام فى مصر لا يمكن أن الدفاع عنه فى مواطن كثيرة .الا انه قادر على أن يلتمس لنفسه العذر فى عدم اهتمامه — بالقدر الكافى — بالمؤسسات العامة وما يتبعها من وحدات وبحرمانها من الاستقلال اللازم ، ذلك لأن هذا الموضوع لا يدرك حقائقه الا المتخصصون من جهة ولأن الاتجاه العام السائد كان اتجاها تمليه الحكومة المركزية وسيادة الوزير والوزارة فى كل فرع أو درب من دروب حياتنا الادارية أو العامة .

أخطاء المشرع :

ولكن الواقع أن المشرع هو صاحب النصيب الأوفى فى تعثر تجربة المؤسسات العامة فى بلادنا. فهو منذ القانون الأول وهو القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ لا يعى — بالقدر الكافى — عناصر حياة المؤسسة العامة وبدورها ورسالتها .

فنصوص القانون البكر ، هى من نوعها أسميه (بالنصوص الملساء) التى لا تقرر شيئا ، حتى تعريف (المؤسسة العامة) سكت عنه هذا القانون ، واعتذرت عنه المذكرة الشارحة بقولها : ولم يضع المشروع تعريفا جامدا للمؤسسات العامة ، نظرا لما ترتب على تطور فكرة المؤسسات العامة ونظمها وأحكامها من اتساع نطاق هذه الفكرة فأصبحت تشمل أنواعا عديدة من المؤسسات العامة ، مما يجعل من المستحسن أن ندع تعريف المؤسسة العامة للفقه والقضاء لترك الباب مفتوحا لما قد ينشأ من أنواع جديدة من المؤسسات العامة يقضى الصالح العام بتطبيق قواعد القانون العام بشأنها .

وبعد سنوات صدر — كما سبق القول — القانون رقم ٢٦٥ لسنة ١٩٦٠ بشأن المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادى ، وادع هنا للدكتور سليمان الطماوى التعليق على هذا القانون الجديد ، قال (١) :

ثم رأى المشرع أن يخرج عن صمته بالنسبة الى المؤسسات العامة الاقتصادية فأصدر « القانون رقم ٢٦٥ لسنة ١٩٦٠ ولكن هذا القانون وان كشف عن اعتراف المشرع بضرورة وضع الاحكام المنظمة للمؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادى ، حتى يخرجها من مجال الخلاف الى موطن الوضوح واليقين فانه مع الأسف قد جاء مخيبا للآمال ، اذ لم يضف الى الأحكام السابقة كثيرا . فالقانون مكون من ٢٤ مادة خصص منها ١٤ مادة لتنظيم جانب بعينه من جوانب نشاط المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادى وهو المتعلق بانشائها لشركات تجارية أو مساهمتها فى « شركات قائمة . والمواد العشر الباقية منها مادة نفاذه ومادة احالة الى القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ (٢٢) ثم أخيرا المادة ٢١ وقد صيغت كما يلى : تظل الأحكام المنظمة للمؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادى سارية المفعول ، ذلك بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون . فأية أحكام تلك التى تشير اليها هذه المادة ؟ لاشك أنها الأحكام الفقهية والقضائية لأن المادة ٢٢ السابقة على هذه المادة مباشرة قد احالت الى الأحكام الواردة بخصوص هذا النوع من المؤسسات العامة فى القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ ، فلا يتصور أن

---

(١) مبادىء القانون الادارى ص ٣٩٨ .

تجيء المادة التالية لتشير الى ذات الأحكام ، وهكذا نكون رغم صدور القانون رقم ٢٦٥ لسنة ١٩٦٠ فى ذات الموقف القائم قبل صدوره ومانزال بحاجة الى تشريع مفصل لتنظيم نشاط المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادى .

لوائح العاملين فى المؤسسات العامة والشركات التابعة لها :

واذا كان المشرع قد بدأ هذه البداية التى لا تعين على تأصيل جذور هذا المولود الجديد وحياطته بما يصون هدفه الرئيسى من العبث أو التلف ، فانه واصل خطته هذه وقد بدأ ذلك بلائحة العاملين التى كان أول قرار جمهورى يصدرها القرار ١٥٢٨ لسنة ١٩٦٠ ، وكان آخر قرار يصدر بها هو القرار رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ ، فالعاملون فى اية وحدة حكومية أوغير حكومية هم عصب هذه الوحدة على اكتافهم تقوم وبجهدهم تتحرك وتحيا ، ولذلك فان أسلوب معاملتهم والقانون الذى يحكم علاقتهم بالوحدة التى يعملون فيها وعلاقتهم بزملائهم هو العامل الاساسى فى ابراز خصائص هذه الوحدة . فاذا كان طابع المؤسسة العامة والوحدات التابعة بها هو طابع الاستقلال عن الحكومية والتحرر من عقلية التشريع الحكومى لمخالفته النشاط التجارى والصناعى السريع فلا أقل من أن تكون لوائح العاملين فى وحدات المؤسسات العامة مستقاة من هذه المصادر :

١ — اللوائح التى كان العمل جاريا بها فى نفس هذه الوحدات قبل اخضاعها للمؤسسات العامة .

٢ — من العرف الجارى فى تلك الوحدات وهو عرف لم يكن ثابتا للكتابة ولكن من الممكن تجميعه وتقنينه .

٣ — ما قد تنصح به دراسات الباحثين والخبراء لانظمة العمل الاجنبية والمحلية التى تتفق مع ظروف العمل فى بلادنا .

٤ — ما يقترحه الرؤساء الجدد ونقابات العمال ووحدات التنظيم والادارة فى المؤسسات العامة والوحدات التابعة لها .

ولكن الذى حدث أن لوائح العاملين فى القطاع العام هى صورة طبق الاصل من نظام العاملين المدنيين فى الدولة الذى كان يقرره فى الماضى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥٠ والذى يقرره الآن القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

ولا شك أن هذا وحده كاف فى الكشف عن طبيعة نظرة الدولة الى هذه المؤسسات وما يتبعها من وحدات .

الاشراف والرقابة :

قلنا أن استقلال المؤسسة العامة بميزانيتها وبتوجيه نشاطها ، بعيدا — ما سمحت المصلحة العامة — عن سلطة الوزارة وسلطة الوزير المركزية — هو مبرر وجودها . ولذلك فان المشرع كان يجب أن يكون حريصا غاية الحرص فى ابراز الالفاظ الخاصة بعلاقة المؤسسات العامة بالوزير وان يستعمل منها ما يكون محددا غير قابل للمعانى التى لا تنتهى عند حد ، لاتساعها لما لا حصر له من المدلولات ، ولكن المشرع بناء على خطته فى التجهيل ، والزهد فى التعريفات اللازمة ، فقد قال فعلا عن صلة الوزير بالمؤسسات العامة : يتولى الوزير عن طريق المؤسسات العامة تنفيذ السياسة العامة للدولة ومتابعتها ويكون له سلطة الاشراف والرقابة بالنسبة للمؤسسات العامة . وقال فى مادة أخرى « تعتبر المؤسسة جهاز الوزير » وقد استعمل القانون نفس الفاظ الاشراف والرقابة والتنسيق وتقييم الاداء بالنسبة لصلة الوحدة بالمؤسسة العامة . وقد أوردت المذكرة الشارحة تعريفا لكل من الاشراف والرقابة والتنسيق ننقل منه على سبيل المثال :

(أ) الاشراف يشمل عمليات التخطيط ووضع السياسة والرقابة والتنسيق .

(ب) الرقابة يقصد بها التأكد من أن الاجهزة المعنية تقوم بعملها طبقا لما هو محدد لها من

اهداف وبرامج وطبقا للسياسة الموضوعة .وان الأساليب التى تتبعها فى ذلك اساليب مشروعة وسلمية وفعالة .

والرقابة وسائلها ،التفتيش والمتابعةوالتحرى والتحقيق .

واحسب أنه لا توجد الفاظ تتسع ذمتها أكثر من اتساع ذمة هذه الالفاظ لتدخل الوزير فى كل اعمال المؤسسة كيف يشاء ومتى يريد ، ولتدخل المؤسسة فى كل اعمال الوحدة التابعة لها . أما عبارة « دون تدخل فى شئونها التنفيذية »الواردة فى القانون فهى بعد هذه الرخصة الواسعة الممنوحة للوزير ، والممنوحة للمؤسسة ، لا معنى لها قطعا .

القنوات المشروعة لاشراف الجهة الحكومية :

على أننا اذا أردنا أن نحد من تدخل الوزير فى اعمال المؤسسات التابعة له ، ومن تدخل المؤسسة فى اعمال الوحدات التابعة لها مستعينين بنصوص قنون المؤسسات ذاته ، لوجدنا أن المادتين (١٥ ، ١٦) فى القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ المعدل بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ من قانون المؤسسات تبينان أن المسائل التى يختص مجلس ادارة المؤسسة بالبت فيها هى :

١ — وضع الخطط التى تكفل تطوير الانتاج واحكام الرقابة على جودة وحسن استخدام المواد المتاحة .

٢ — مساعدة الوحدات الاقتصادية فى وضع البرامج الكفيلة بزيادة الصادرات .

٣ — اعتماد السياسة التى تقترحها الوحدات الاقتصادية لرفع الكفاية الانتاجية للعاملين .

٤ — وضع اسس تكاليف انتاج موحدةووضع معايير معدلات اداء .

٥ — تنظيم العلاقة بين الوحدات الاقتصادية التابعة لها .

٦ — وضع سياسة للعمالة .

ويبلغ — على حد ما جاء فى المادة ١٦ — رئيس مجلس ادارة الوحدة الاقتصادية قرارات مجلس ادارتها الى رئيس مجلس ادارة المؤسسة فى المسائل الآتية :

٧ — اللوائح والهيكل التنظيمى للوحدة .

٨ — الميزانية التقديرية .

٩ — برامج الاستثمار والعمالة .

١٠ — برامج التمويل والانتاج والتصدير والتسويق .

فاذا اضفنا الى هذه الأمور الرئيسية ذات القيمة ، مع ما جاء فى المادة (١٥) من حق المؤسسة فى طلب التقارير الدورية عن نشاط الوحدة الاقتصادية ومدى ما حققته فى تنفيذ الاهداف المقررة لها لاجتمع لدينا اطار كامل وواضح لنشاط المراقبة والتوجيه والاشرافالذى تملك المؤسسة مباشرته بالنسبة للوحدات التابعة ، ولخلا هذا الاطار من التدخل فى الشئون الصغيرة التى تشغل غالبا جهات الاشراف من تعيين الموظفين ، ومنحهم العلاوات وحركات الترقية والنقل والقرارات الدورية التى يصدرها مجلس الادارة مع الزهد فى الانشغال بالخطط وعناصر السياسةالعامة وتحديد الاهدافومراقبة تحقيقها واعانةالوحدات بالدراساتوالاحصائيات والارشادات الفنية ذات القيمة .

فاذا قنع الوزير بأن يتابع بدوره ما يتم فى هذه الأمور بين المؤسسة والوحدة وبالأمور الواردة فى المادة (١٧) التى يصدر مجلس ادارة المؤسسة قرارات بشأنها برياسته وهى اقرار الميزانية وتعديل نظام الوحدة واطالة مدتها أوتقصيرها ، وزيادة رأس المال أوتخفيضه والترخيص للوحدة بالتصرف فى الاحتياطيات والمخصصات فى غير الاغراض المخصص لها وادماج وحدتين أو أكثر من الوحدات التابعة للمؤسسة لتعلمنا جميعا الارتفاع الى مستوى الكليات ولخلقنا جوا عظيما ، تتاح فيه الفرص لكبار المسئولين للتأمل فى كبريات المسائل ، ولعلمنا ودربنا المسئولين من الدرجة الثانية

والثالثة على الاستقلال بالرأى وتحمل المسئولية وصرف الذهن الى الكليات دون الجزئيات والخطط والأهداف دون توافه شئون الموظفين والعمال التى تستهلك الوقت وتثير الجدل وتؤخر العمل .

من النقيض الى النقيض :

على أن العجيب أنه فى الوقت الذى تتحول فيه المؤسسات والوحدات التابعة لها الى مصلحة حكومية ، على النسق القديم ، تأتمر بأمر الوزير والذين يلونه وبأمر رئيس المؤسسة — بالنسبة للوحدة — والذين يحيطون به ، تجرى الأمور فى ناحية أخرى على اعتبار المؤسسات والوحدات التابعة لها مستقلة تمام الاستقلال وكأنها ليست جزءا من الجهاز الحكومة التقليدى ، ولا حتى مؤسسة عامة تتبع وزارة من الوزارات مع ما يترتب على هذا الاعتبار المجازى من متاعب وتعويق للعمل واضاعة للوقت والجهد . فالوحدات التابعة للمؤسسات العامة تطالب بأداء الضرائب كأنها منشأة فردية . كما تطالب بأداء رسوم الدمغة والرسوم الجمركية . والحجة التى تقال تبريرا لهذا أنه لابد أن تعامل الوحدة التابعة للمؤسسة العامة معاملة غيرها من المؤسسات الفردية العادية حتى لا تنفرد بميزة لا تتمتع بها مثيلاتها فى السوق فتبدو أكثر نجاحا مما هى . والحق أن تلك الحجة مرفوضة تماما ، وذلك لأن هذه الوحدات يمكن الزامها بمقتضى القانون أن تستقطع من ايرادها ما يقابل الضرائب المفروضة والرسوم المستحقة . كما تلزم بتجنب الاحتياطى القانونى العام ، وبكل ما تستلزمه القوانين من استقطاعات أخرى ، ويصبح من اختصاص جهات المحاسبة والمراجعة التأكد من حصول هذا الاستقطاع أو الاستبعاد ، ولا يضيع هذا الوقت الضائع الآن فعلا فى منازعات بين شركات القطاع العام وبين مصلحة الضرائب وبعض هذه المنازعات يصل الى القضاء أو الى هيئات التحكيم وتسبقه اقرارات تقدم واعتراضات تعد ، ولجان تعقد ولجان تنفض وهكذا وهكذا ، اما أداء الرسوم الجمركية ، فضلا عن التعطيل الذى يصيب المصلحة العامة من تأخير الافراج عن البضائع والمعدات والمواد المستوردة لحساب بضائع شركات القطاع العام حتى تتم عمليات وشكليات هذا الافراج ، فانه أيضا جهد خاسر ، لا معنى له . ويجب العدول عنه فورا اكتفاء بمراجعة مستندات الشحن واثبات قيمة وطبيعة وعناصر البضائع المستوردة ، ثم تسليمها للشركة المستوردة فى الحال ، وتتم عملية قيد الرسوم المستحقة على حساب الشركة المستوردة وتخطر به ، لتقيده فى دفاترها ، وادائه للخزانة العامة مع صافى الارباح اذا رؤى ذلك .

عبث التحكيم :

ويترتب على عقلية الانفصام فى شخصية الدولة ان يعتبر النزاع بين مؤسستين أو وحدتين تابعتين لمؤسستين أو بين مؤسسة وجهة حكومية نزاعا بين خصوم فى حين أن مال هذه الوحدات جميعا راجع الى الخزانة ، هى التى تملكه وهى التى تمد به هذه الوحدات فى شكل رأس مال نقدى أو عينى أو معونات أو اعفاءات ، وهو راجع اليها آخر الأمر فى آخر كل سنة مالية . فاذا كانت هذه الحقيقة لا تكفى بطبيعة الحال لفض المنازعات القائمة بين وحدات جهاز الدولة باسمائه المختلفة وباسماء هذه الوحدات المتباينة . فالواجب ان يفهم رؤساء المؤسسات ثم الوزراء أن الواجب أن يتجردوا من تعصبهم لجهات العمل التابعة لهم وأن يفصلوا فى جميع الطلبات أو (الدعاوى) المرفوعة من جهات لا تتبعهم باعتبار كل منهم رئيس هذه الجهات وأن نشاطها جميعا نشاط قومى الغاية منه خدمة المواطنين ودعم الاقتصاد الوطنى ، فيصدر قراره بوصفه قاضيا بعد الاطلاع على الأوراق المختصة بالطلب المعروض . فاذا شكت الجهة المطالبة من قرار الوزير عرض الأمر على مجلس الوزراء ، ولا يحسبن أحد أن مجلس الوزراء سيتحول الى هيئة تحكيم ، فانه لا يجد الوقت الكافى لتعريف شئون الدولة فلا يعقل أن نطلب اليه الفصل فى منازعات المؤسسات وشركات القطاع العام ، اذ حسب الوزير أن يعلم أن الأمر سيعرض على مجلس الوزراء حتى يتخذ كل وسيلة ممكنة لفض

النزاع مع زميله ، فاذا كان النزاع عظيم القيمة أو يدور على مبدأ ذى خطر ، فانه من الخير أن يعرض على مجلس الوزراء ، اذ سيكون فى عرضه على هذا المجلس الرفيع ما يتيح للمجلس أن يعرف شيئا عما يجرى فى قطاع المؤسسات والوحدات التابعة لها وعن طبيعة العلاقة بين هذه المؤسسات بعضها البعض .

الرقابة الخارجية :

ان رقابة الوزير على المؤسسات ورقابة المؤسسة على الوحدات التابعة لها هى رقابة داخلية ، لأنها رقابة عناصر الجهاز العليا على عناصره الدنيا ، ولكن بعض الدول رأت ان هذه الرقابة لا تكفى وأن الأمر يقتضى اقامة رقابة من نوع آخر . رقابة السوق من جهة ورقابة المنتفعين من نشاط المؤسسة والوحدات التابعة لها من جهة أخرى وقد يحسن أن نورد أمثلة على هذا الضرب من الرقابة لعلنا ننتفع به فى بلادنا :

ففى فرنسا : تقوم الادارة فى الشركات المؤممة على نظام الادارة الثلاثية أو الرباعية فيكون فى مجلس الادارة ممثلون للدولة وآخرون يمثلون المستهلكين ، وفريق ثالث يمثل العمال . وقد تصبح هذه الادارة الثلاثية رباعية فى بعض الأحوال بضم ممثلى الكفايات الفنية والادارية . ولما كانت مصالح هذه الفئات الأربع غير متجانسة بل ان التعارض قائم فى الأغلب من الأحوال بين العمال الذين يميلون الى رفع الأجور وزيادة ضماناتهم ، وامتيازاتهم وبين المستهلكين الذين يحرصون على خفض تكلفة الانتاج للهبوط بسعر السلع المنتجة ، فان الدولة قوت من سلطاتها فى المجلس حتى تضمن المصلحة العامة من جهة ، وتضمن حسن سير العمل وسرعة انجازه من جهة أخرى ، وقد حدث تذبذب فى طريقة انتخاب ذوى الكفاءة وفى ممثلى المستهلكين وقد ترك لمجلس المحافظات حينا اختيار هؤلاء(١) .

وفى يوغسلافيا : تضمن الدولة للهيئات العامة استقلالها التام عن السلطة وتمنحها حق الطعن فى قرارات الدولة التى تعتبرها ادارة المؤسسة العامة تدخلا غير مشروع من جانب الدولة وتفصل فى هذا الطعن المحكمة الاقتصادية التى تقع المؤسسة العامة فى اختصاصها ، ولكن يجوز من ناحية أخرى الحكم بافلاس المؤسسة التى لا تستطيع أن تؤدى التزاماتها . وقد أخذت يوغسلافيا بنظام الادارة العمالية الكاملة ، وبالاستقلال الكامل للمؤسسة العامة ، فهى لا تطلب المعونة من الدولة ، وعليها أن تواجه أزماتها وحدها . واذا غالت المؤسسة فى الأسعار وكسدت منتجاتها فى السوق تحمل المؤسسة وزر هذا التصرف ويطلقون فى يوغسلافيا على هذا الأسلوب « اشتراكية السوق » ومشاركة العمال فى ادارة هذه المؤسسات كاملة . فهم المديرون الوحيدون للمؤسسة وليسوا شركاء فى ادارتها مع غيرهم . والمجلس الذى يضمهم هو السلطة العليا للمؤسسة ويسمى المجلس العمالى وتخضع له « الادارة » ومدير المؤسسة معا . وقد أثارت الادارة العمالية نقد بعض فقهاء القانون فى يوغسلافيا وكان قوام نقدهم ان العمال تشغلهم مصالحهم عن مصالح المؤسسة والمجتمع ودعى هؤلاء الفقهاء الى تدخل من الدولة يمنع الضرر الناجم عن هذا الانحياز .

فى بريطانيا : كانت أقدم مؤسسة عامة فى بريطانيا هى هيئة لندن المنشأة فى Part of London Authority والهيئات العامة أو المؤسسات العامة تعتبر عموما فى بريطانيا جزء من القطاع العام ، وبذلك تخضع لرقابة البرلمان والسلطة التنفيذية كل فى اختصاصه .

ويتحقق للمنشأة قسط كبير من الاستقلال فى عملها اليومى عن مثيله فى المصالح الحكومية الخاضعة للوزير ، اذ لها سلطات واسعة فيما يتعلق بماليتها وموظفيها وبميزانيتها وحساباتها(٤) ولا تتعرض للتحريات والتحقيقات البرلمانية الشاملة فيما يتعلق بعملها اليومى . ولكن يقوم الى جانب مجلس ادارات الهيئات العامة (كبنك

(١) ، (٢) ، (٣) ، (٤) ، (٥) القطاع العام — الدكتورغريب الجمال ص ٢٧١ وما بعدها .

انجلترا وصناعة الفحم والغاز المؤممة وصناعة الحديد والصلب المؤممة كذلك) مجالس مستهلكين ومجالس استشارية(٥) وتتكون مجالس المستهلكين من أعضاء يعينهم الوزير المختص لمدة محدودة بعد أخذ رأى الهيئات العامة لمختلف المصالح كما يملك الوزير عزلهم ، كما يعين الوزير لمجلس المستهلكين رئيسا ، وهذا الأخير يكون بحكم منصبه عضوا فى مجلس ادارة المؤسسة ، ويجوز كذلك ان يحضر مجالس المستهلكين عضو من أعضاء مجلس الادارة ليسمع مداولات هذا المجلس ، ويبلغ أعضاءه آراء واتجاهات مجلس الادارة . ومن أهم اعمال مجلس المستهلكين ابداء المشورة لمجلس الادارة وتحقيق الشكاوى .

أما المجالس الاستشارية فقد أنشئت لتضم ممثلى الادارة وممثلى العمال(٦) بعد أن رفض تماما مبدأ الرقابة العمالية على المؤسسات العامة ، وتختص هذه المجالس بصفة أساسية بالأمور المتعلقة برفاهية العمال ، وتوفير أسباب التقدم والأمان ، كذلك للنظر فى النشاط الثقافى لهم ، وبرامج تدريبهم .

نتيجة البحث :

كانت الادارة المصرية — قبل نشوء المؤسسات العامة فيها — تقوم على الثالوث المقدس — الوزير ، فوكيل الوزارة ، فمدير المصلحة . وكل شيء يتسلسل من هذه الاقانيم الثلاثة ، سلطة الوزير تشمل الوزارة كلها بديوانها ومصالحها ، والوكيل يأتى مباشرة فى هذه السلطة الشاملة فيما ينزل عنه الوزير من أمور أو فيما يشغل عنه الوزير بمشاغل طارئة أو ثابتة . ومدير المصلحة ، هو وزيرها الذى يباشر فيها من السلطة والهيمنة مايباشره الوزير ، فى الوزارة وقد عجزت كل المحاولات عن زحزحة هذا الهرم الثابت من مكانه ، وضاعت سدى كل البحوث والمقالات والدراسات التى تهدف الى خلق شيء من اللامركزية أو الحكم المحلى .

ولما ولدت فكرة المؤسسات العامة وصدرت القوانين المنشئة لها ، وتوالت القرارات الجمهورية الخالقة لهذه المؤسسات والهيئات العامة ، قام الأمل أو الوهم بأن الأوان قد آن لاقامة منظمات ذات استقلال حقيقى عن الادارة المركزية ، وأنها ستكون حقولا لتدريب عدد من العاملين فى حقل الادارة والأعمال الفنية على اصدار القرارات وتحمل المسئوليات فى نشاط محدود المعالم واضح الخطوط والأهداف الى الحد الذى يسهل معه تبين الخطأ والصواب والنجاح والفشل ، ولكن الذى حدث :

١ — نشأت نحو سبعين مؤسسة وهيئة عامة تتبع وزارات الصناعة والانتاج الحربى والاقتصاد والكهرباء والاسكان والطيران المدنى والنقل البحرى والنقل والمواصلات ووزارة التموين والخزانة والزراعة واستصلاح الأراضى والرى والثقافة والسياحة .

٢ — تفتت بعض الوزارات بين وزارات جديدة ومؤسسات عامة تتبع هذه الوزارات الجديدة. وابرز الأمثلة على ذلك وزارة المواصلات التى كان يديرها وزير واحد ووكيل واحد فى حين كانت تتبعها أضخم المصالح وأكثرها تشعبا واتصالا بأطراف الوطن القريبة والبعيدة المتقلة بالعاملين من جميع الفئات والتخصصات . فقد كانت تضم : الديوان العام ، فمصلحة السكك الحديدية ، فالتليفونات ، فالتلغرافات ، فالطرق والكبارى والموانى والمنائر ، فالملاحة الداخلية ، فالطيران المدنى ، فالبريد فالنقل الميكانيكى ، فأصبحت وزارتين : المواصلات والنقل ثم أصبحت ثلاث وزارات المواصلات والنقل والطيران المدنى، فأصبحت أربعا بنشوء النقل البحرى .

ولكل وزارة بطبيعة الحال جهازها الخاص بالوزير ومكتبه والوكيل ومكتبه . وقد أصبح فى كل وزارة من الوزارات الجديدة عدد من الوكلاء ، فى حين أن وزارة المواصلات أصبح يتبعها هيئتان عامتان : المواصلات السلكية واللاسلكية وهيئة البريد .

أما وزارة النقل فقد أصبح يتبعها أربع

مؤسسات منهـا مؤسسة حلت محل مصـلحة الطرق والـكبارى ، وقامت باختصاصاتها الى جانب الهيئة العامة للسكك الحديدية .

ويرأس كل هيئـة ومؤسسـة موظف كبير يتقاضى مرتب نائب وزير . فكأن الوزارة التى كان يديرها وزير واحد ووكيل واحد ، أصبح يديرها أربعة : من الوزراء وسـتة من نواب الوزراء وعدد ضخم من الوكلاء . وقد كان يهون كل هذا بما فيه من أعباء مالية ضخمة وتفتت العمل لوان أداء هذا المرفق الحيوى ، مرفق النقل والمواصلات ازداد كفاية أو حقق وفرا فى مجال آخر غير مجال ومرتبات الرؤساء وبدلاتهم ومكافاتهم ومزاياهم العينية ولكن شيئا لم يتحقق . ووزارة المواصلات كما سبق القول ليست سوى مثل .

٣ ـــ لم يستطع اسم المؤسسة ولا اسم الهيئة أن يغير شيئا ولو قليـلا من العقلية الحكومية والأساليب المكتبية التى تسـود أداة الحكم ، والتى انتقلت الى الأجهزة الجديدة ، وعوضا عن أن تكون هذه الأجهزة حقولا لتجربة حكم ، أقل كلفـة وأسرع أداء وأخف قيودا وأقـدر على الاستجابة لتطورات أساليب الحكم والادارة فى العالم وأميل الى اصطناع الأدوات الحديثـة . وتدريب الموظفـين عليهـا وحسن صـيانتها واشاعة روح الثقة بها والحرص على الاستزادة منها ، أصبحت المؤسسات والهيئات والشركات التابعة لها قلاعا للاسلوب القديم فى الحكم ولم يجد الشـعب من النظام الجديـد الا كثرة الهيئات والشركات والمكاتب التى يتردد عليها ويتصل بها والتى كانت بالأمس القريب أداة موحدة فى مقر واحد فوق الاضطراب والوقت الضائع بسبب الاسماء الجديدة التى لم يألفها ولم يعرفهـا الجمهور .

٤ ـــ كان الواجب الأكبر للمؤسسات هو تأكيد روح البحث العلمى ، الذى يهدف الى تطوير الوحدات التابعـة لها ودعم أجهزة الاحصـاء وتزويدها بالكتب والمراجع ، ومتابعـة عيوب العمل ، والكشف عنها ، والدعوة المتصلة الى تغييرها وفرض مناهج جديدة مستخلصـة من التجربة ، وعقد المؤتمرات والندوات لتبادل الرأى مع أساتذة الجامعات والخبراء . من مصريين وأجانب ، ولكن هذا الأمل العظيم لم يتحقق منه شىء .

ختـــام :

ولكن ـــ آخر الأمر ـــ لا يحسبن احد أن كاتب المقال غلبت عليه روح التشاؤم ، وأنه يدعو الى هدم نظام المؤسسات من أساسه بل أنه يراه تطورا طبيعيا دعت اليه الحاجة ولكن لابد أن يصطنع الجد فى تطبيقـه بعـد أن انقضى على صدور القنون الأول للمؤسسات العامة نحو عشرين عاما ، وبعد أن هدأ غليان الأمور ، فى أعقاب اندلاع ثورة ١٩٥٢ التى كانت بمثابة هدم الدار واعادة بنائها وتأثيثها وتنسيقها وتجميلها. فاذا لم نستطع أن نستوحى روح المؤسسة العامة وفكرتها ، فان من الخير أن نتذرع بالشجاعة ، ونعيد الأمور الى نصابها القديم ، فان هذا اليق بقوم تهمهم مصلحة البلاد لا تهمهم القاب وأسماء براقة تطلق عن حقيقة الأوضاع القائمة خلف هذه الألقاب وتلك الاسماء .

* * *

الإصلاح الضريبى

٤- حوار حول التطوير

بدر الدين أبو غازى

فى أعقـــاب قوانين الضرائب الجديـــدة التى صدرت فى اطار أحكام الرقابة وتيسير التحصيل والتوســـع فى طرائق الخصم من المنبع ، اتجه النظر الى مراجعة شاملة للنظام الضريبى فشكلت وزارة المالية والاقتصاد لجنة لتطوير نظام الضرائب من ممثلين رسميين للادارة الضريبية ومجموعة من الخبراء الذين تمرسوا على شئون الضرائب وعاصروا تطورها نظرا وتطبيقا ، ومن ممثلين لفئات الممولين اختارتهم النقابات المهنية والغرف التجارية ، فضـــلا عن بعض أعضـــاء مجلس الشعب .

وقد اتيح لهذا الجمع خلال الشهور الماضية أن يجرى من خلال جلسات العمل والمذكرات حوارا حول مفهوم التطوير ومتطلباته ، كما أن اللجنة قطعت شوطا من مهمتها تكشفت من خلاله معالم واتجاهات .

وفى هذا البحث عرض لبعض الحقائق والمفاهيم من خلال ما هو دائر من حوار حول التطوير وتصور لأبعاد الاصلاح الضريبى المنشود .

* * *

لقد جاء تشكيل لجنة تطوير نظام الضرائب فى مرحلة ارتفع فيها شعار التطوير ، وشمل آفاقا كثيرة امتدت من مؤسســـاتنا السياســـية الى الأجهزة الادارية تحت شعار « الثورة الادارية »

بدر الدين أبو غازى

وزير الثقافة الاسبق

سبق أن نشرنا له عدة بحوث منها « النظام الضريبى فى مصر بين التعديـلات الجزئية والاصلاح الشامل » نشر فى عدد يوليو ١٩٧٣ « نظرات فى الاصلاح الضريبى — مراجعة جديدة للضرائب القديمة » نشر فى عدد أكتوبر ١٩٧٣ « مراجعة للضرائب القديمة — ضرائب المبانى وتطوير الضرائب التقليدية » نشر فى عدد يناير ١٩٧٤ « نظرة الى التشريعات الجديدة وعودة الى الضرائب القديمة » نشر فى عدد يوليو ١٩٧٤ .

وتناول هياكل العمل الاقتصادى وأشكاله وأساليبه . كما دار فى المرحلة الأخيرة أيضا حول التعليم من خلال مجلسه القومى ومجلس الوزراء والمجلس الأعلى للجامعات ووزارات التعليم نفسها .

وما زال الحوار متصلا ودائرا ولابد له أن يستمر الى المدى الطويل ما دام المستهدف هو التوصل الى خطط قومية فى الاصلاح يتوافر لها ما ينبغى للتخطيط من رؤية مستقبلية ومن شمول فى النظر ومن دراسة علمية موضوعية حتى تخرج الى التنفيذ مستكملة السمات صلبة العود مزودة بأسباب بقائها واستقرارها .

وعلى قدر اتساع منابر النقاش وتعدد دوائر البحث فى بعض المجالات فان قدر موضوع الاصلاح الضريبى من الحوار والبحث ظل محصورا فى بعض المجالات المتخصصة مقصورا على ماكتب من مقالات محدودة وما يدور فى لجنة التطوير من حوار ، هذا على الرغم مما للاصلاح الضريبى من أبعاد سياسية واجتماعية واقتصادية ، وما لموضوع الادارة الضريبية من جوانب متعددة وملحة تجعلها فى مقدمة قضايا الاصلاح الادارى.

ولعل القائمين على أمر تطوير نظام الضرائب مطالبون بأن يطرحوا الفكرة على نطاق أوسع من نطاق اللجان ، وأن ينشروا الدعوة للمشاركة العامة والمتخصصة معا لتجميع صورة متكاملة من استطلاع الرأى حول عيوب النظام القائم ، وما ينشده مجتمع الضرائب من نظام جديد ، وما يراه لازما لاصلاح الادارة الضريبية فى هياكلها وأساليب عملها .

غير أن الأمر فيما يبدو لا يتناول على الأقل فى هذه المرحلة تطويرا كاملا لنظام الضرائب بما يتطلبه التطوير من شمول فى تناول هيكل النظام بكل مكوناته، وانما يقتصر التطوير على قوانين بذاتها وفقا لمهمة اللجنة ، وهى قوانين الضرائب على الدخل والثروة المنقولة ، وقوانين التركات وضرائب الدمغة ثم أضيف اليها قوانين الضرائب العقارية أثناء عمل لجنة التطوير .

هل هو تطوير للنظام أم تعديل لبعض القوانين ؟

لقد أشار السيد وزير المالية فى كلمته الافتتاحية الى أبعاد مهمة اللجنة فذكر أنه قد آن الأوان الى تطوير قوانين الضرائب تشريعا وتنفيذا وتنظيميا ، ودعا الى أن يشمل البحث أنواعها المفروضة حاليا على مختلف فروع الدخل ، وكذلك التعرف على الايرادات التى لم يتسع النص الحالى لاخضاعها وأسلوب الفحص والتحصيل ، وأن تتناول اللجنة بالدراسة أوجه المفاضلة بين نظامى الضريبة الموحدة والضرائب النوعية والآثار الاقتصادية والمالية المترتبة على الأخذ بأيهما مع تناول جزئيات كل وعاء بالبحث والتطوير والتنظيم .

كما أشار الى اتجاهات هامة للنظر فى تحقيقها وهى :

١ — أن يخاطب الممول مأمورية واحدة ومأمورا واحدا ما أمكن .

٢ — أن يقدم الممول اقرارا واحدا عن كافة أوجه الدخل التى يحصل عليها .

٣ — أن يخرج التشريع المقترح شاملا لكافة أنواع الدخول المختلفة وما يتعلق بها من ضريبة أو ضرائب مبوبا بطريقة مبسطة موحدة فيما يتعلق باجراءاته وأحكامه العامة على قدر المستطاع .

٤ — أن توضح الدراسة الآثار الاقتصادية والمالية التى سوف تتحقق نتيجة التوصيات المقترحة وفى صورة رقمية كلما اقتضى الأمر ذلك .

أما فى ضرائب التركات فقد أشار الوزير الى مراجعة ما أثير حول تطبيق النصوص الحالية من ملاحظات وفحصها والتوصية بالحلول اللازمة .

كما أبرز ما أسفر عنه تطبيق قوانين ضرائب الدمغة من حاجة الى التعديل لتفادى غموض النصوص أو لتحقيق العدالة مع التركيز على أسلوب الجداول على النحو الذى يأخذ به

القانون المصرى من وسيلة النص على الاخضاع فى مواد متخصصة ، وذلك مراعاة لملاءمات التطبيق .

ويبين مما تقدم أن الأمر ينبىء عن تطوير فى بعض المجالات وعن مراجعة وتعديل فى بعض تفصيلات النظام فى مجالات أخرى . كما يدل على الحاجة الى تبسيط فى الادارة وتبسيط فى الاجراءات .

أما التطوير الشامل الذى يقوم على مراجعة كاملة لهيكل النظام الضريبى فى مصر فقد كان يتطلب أن تأخذ مهمة اللجنة صفة الشمول والا يقتصر عملها على مجموعة من تشريعات الضرائب دون أخرى ، وأن يسبق دعوة اللجنة توفير مادة متكاملة من البيانات الاحصائية تشكل كل الضرائب المباشرة وغير المباشرة والرسوم ، وتعطى صورة كاملة المعالم عن مجتمع الضريبة بشرائحه المختلفة وفئاته المتنوعة وعن الأعباء الضريبية المباشرة وغير المباشرة التى تتحملها الدخول ، وعن معدل الأسعار وتطورها ، وعن الحدود الملائمة التى يجب أن يصل اليها حد الكفاف الضريبى فى ضوء تطور نفقات المعيشة .

ولقد وفرت سكرتارية اللجنة فى مرحلة لاحقة بعض البيانات والمؤشرات الاقتصادية ، وهى رغم عدم شمولها لكل العناصر الضرورية ، الا أنها تؤكد فى ذاتها أن منطلق التطوير ينبغى أن يبدأ من مراجعة كاملة للنظام الضريبى ككل شامل يجمع الضرائب المباشرة الى جانب الضرائب غير المباشرة وفى مقدمتها الضرائب الجمركية وضرائب الانتاج وفروق الأسعار وغيرها من ضرائب المعاملات والتداول .

ومن هذه البيانات ما يتعلق بحصيلة الايرادات وجملة الضرائب المباشرة وغير المباشرة ونسبتها الى جملة الايرادات ، كما تدل عليها الموازنة العامة للدولة .

ومن هذا البيان يتضح أن الضرائب بنوعيها تشكل أكثر من ٨٠٪ من مجموع الايرادات فى حين أن الضرائب المباشرة تقل عن ثلثها ، ويصدق ذلك على هاتين السنتين كما يصدق على السنوات السابقة عليها .

ومحصلة ذلك أن الصدارة فى نظامنا الضريبى للضرائب غير المباشرة ، وهى على أية حال

ويكفى أن نشير منها الى هذا البيان فى عامى ٧٠ و ٧١ و ٧٢

السنة	جملة الايرادات (بالمليون)	جملة الضرائب المباشرة وغير المباشرة ونسبتها الى جملة الايرادات	جملة الضرائب المباشرة ونسبتها الى جملة الايرادات	جملة الضرائب غير المباشرة ونسبتها الى جملة الايرادات
٧١/٧٠	٦٩١ر٦٧٢	٥٧٦ر٧٨٨	٢٠٦ر٠٢٦	٣٧٠ر٧٩٢
		٨٣ر٤٪	٢٩ر٨٪	٥٣ر٦٪
٧٢/٧١	٧٠٢ر٣٣٤	٥٧٤ر٠١٩	٢٠٢ر٢٢٤	٣٧١ر٧١٥
		٨١ر٧	٢٨ر٨٪	٥٢ر٩٪

أصبحت موردا هاما من موارد التمويل فى كل انظم الضريبية . ومن هنا ينبغى أن تكون صورتها ماثلة عند التصدى لعملية التطوير . كما أن نوعياتها المختلفة وأعباءها على شرائح الدخول ينبغى أن تخضع لتصنيف احصائى يعين عند البحث فى تطوير ضرائب الدخل أو فى التخفف منها بالقياس الى فئات لا يبين بوضوح ما تتحمله من مشاركة فى النفقات العامة عن طريق الضرائب غير المباشرة .

ولذلك فان أى تصور لتطوير نظام ضرائب الدخل بمعزل عن الصورة الشاملة للهيكل الضريبى يبقى تصورا قاصرا يؤدى الى حلول

جزئية ولا يعين على انطلاق الفكر واجالة النظر فى النظام كله بغية أحداث التطوير الشامل .

هيكل النظام الضريبى فى ظل التطوير الجزئى :

انطلقت اتجاهات تطوير هيكل النظام الضريبى من فكرة ثابتة ما زالت تلح على المشتغلين بشئون الضرائب هى فكرة الأخذ بنظام الضريبة الموحدة . وعلى الرغم من أن الحاح هذه الفكرة قد خفت بعد التحول الاشتراكى وما صحبه من تحديد للدخول ، وضيق مجالات تعدد مصادر الدخل للممول الواحد فانها أخذت مكان الصدارة من اهتمام اللجنة فى هذه المرحلة رغم أن لجانا فنية أخرى سبقتها قطعت ثلاث سنوات فى دراسة نظم الضرائب الموحدة ثم انتهى بها الأمر الى الابقاء على النظام الحالى .. كما أن لجنة تطوير نظام الضرائب التى شكلت فى وزارة الخزانة سنة ١٩٦٦ انتهت بعد دراسات متعددة الى تفضيل الضرائب النوعية واجراء التطوير الضريبى على أساس الابقاء على النظام مع الاتجاه الى أبعاد أخرى فى التطور شملت الضرائب المباشرة وغير المباشرة .

وقد رأت اللجنة القائمة الابقاء مرحليا على نظام الضرائب النوعية فى مرحلة انتقال يتم فيها استحداث نظام ضريبى خاص بالشركات ونظام لضرائب الدخل على الافراد تضيق فيه الفوارق ، وتتوحد الاجراءات ويصبح للممول مأمور واحد واقرار واحد وفحص ضريبى يشمل مصادر دخله .

وعلى هذا الاساس أخذت اللجان الفرعية المنبثقة عن لجنة التطوير تجيل النظر فى أبواب قوانين الضرائب وأحكامها المختلفة ، وتجرى تعديلاتها على ضوء تجارب التطبيق ومقترحات ممثلى فئات الممولين .

غير أن البعض ما زال يرى فى الضريبة الموحدة الحل الأمثل ويتعجل الأخذ بها كأن التطوير لايكون تطويرا بحق الا بها .

وهذا اتجاه تكتنفه محاذير كثيرة أهمها :

١ — أن الأخذ بهذا النظام يحدث تغييرا فى شكل الهيكل القائم ولكنه لا يؤدى بالضرورة الى التطوير الجوهرى المنشود .

٢ — أن تصور الضريبة الموحدة كنظام أمثل ليس من المسلمات التى لا تقبل النقاش . فالضريبة الموحدة لا تعدو نوعا من انواع التنظيم الفنى وشكلا من أشكاله .. وليست العبرة بشكل النظام الضريبى وانما العبرة بجوهره ، وقد يشوب الغموض والتعقيد نظاما يأخذ بتوحيد الضرائب وقد يخلو النظام النوعى من هذه العيوب . ومناط ذلك كله هو صياغة القانون وفق النظريات المالية الحديثة وأصول فرض الضرائب كما أن مناطه قبل كل شىء هو روح التطبيق ومدى تقدم الوعى الضريبى فى البيئة .

٣ — ان الضريبة الموحدة ليست فى حقيقتها سوى ضريبة رئيسية تمثل مجموعة ضرائب أكثر مما تمثل ضريبة واحدة .. وهى فى تنظيماتها المختلفة تميز بين أوعية الدخول المختلفة حسب مصادرها : الدخل المكتسب والدخل غير المكتسب فى النظام الانجليزى .. الجداول المختلفة للدخول فى النظام الفرنسى .. التمييز بين الدخول التى يكون مصدرها راس المال وتلك التى يكون مصدرها العمل فى جميع أشكال الضريبة الموحدة حتى فى النظام الامريكى والنظام الكندى حيث تقل فوارق التمييز بين الدخول المختلفة .

ولا يكتفى فى هذه الأنظمة بضريبة واحدة تنصب فيها الاوعية المتنوعة بعد تحديدها وتنويع الاعفاءات لها حسب طبيعتها ومصادرها ، بل هى تستكمل بعد ذلك بضريبة اضافية أو بضريبة تصاعدية كما تجرى التفرقة فى جميع الأحوال بين ضريبة الأشخاص وضريبة الشركات .

٤ — أن فكرة العدالة فى نظام الضريبة الموحدة مردود عليها بأن معيار العدالة تقديرى ونسبى يتوافر فى هذا النظام أو ذاك كما أن الضريبة العامة على الايراد تحقق هذه العدالة فى نهاية الأمر . ومادام النظام الموحد يميز من حيث السعر والاعفاء ومقدار الوعاء فانه لا جدوى من احلاله

بديلا عن النظام النوعى الذى يمكن أن يقترب منه ويجمع ميزة النظامين دون احداث هزة تترتب على تغيير معالم النظام كله .

٥ — أن مجالات التهريب الضريبى لا تختلف فى ظل نظام الضريبة الموحدة عنها فى ظل النظام النوعى .. ومرد التهرب يرجع قبل كل شىء الى مدى الوعى الضريبى فى البيئة ومدى كفاءة الجهاز الادارى المشرف على التطبيق .

٦ — أن تقويم أحكام قوانين الضرائب فى تنظيمها الحالى يحقق مزايا الوضوح واليقين وسهولة الاجراءات التى يستند اليها أنصار الضريبة الموحدة .

٧ — أن نظاما استقر فى التطبيق والفه مجتمع الممولين ورجال الضرائب افضل لو جرى عليه الاصلاح من استبداله ، واحلال نظام جديد مكانه ليس فيه كما يتصور البعض الحل السحرى للمشكلات .

٨ — لا ينبغى أن تفوت المشكلات الادارية عن الاذهان فى أى تطوير ، ولقد تشكل التنظيم الادارى لمصلحة الضرائب لا على اساس التقسيم النوعى للضرائب فحسب بل على أساس تصنيف المأموريات وفقا لنوعيات الأنشطة داخل الضريبة الواحدة بغية احداث التوحيد فى المعاملة الضريبية لكل نوعية من الممولين المتماثلى النشاط . والتحول الى نظام الضريبة الموحدة يقتضى مرة اخرى تعديل كل هذا التقسيم الذى يقوم عليه حاليا هيكل الادارة الضريبية . ولم تكد تمضى على هذا التنظيم الجديد سنوات حتى بدأ يتعرف طريقه ، وأولى بنا أن ندعم الادارة الضريبية وأن نحقق لشكلها الحالى الاستقرار ، بدلا من أن تحدث هزة جديدة قد تؤدى الى تراكمات وتضع الادارة فى مأزق لا قبل لها بمواجهته .

٩ — لعل الأمر يتطلب احصاء دقيقا عن نوعيات الممولين الذين تتعدد مصادر دخلهم لتقييم جدوى هذا التغيير .. وفيما يبدو من البيانات المتاحة فان المتعدد غالبا ما يكون دخل العمل أو الثروة المنقولة وبين الدخول العقارية. ويقتضى الأمر أن يبقى للدخول الاخيرة اساليبها فى التقدير لاعتبارات تاريخية واعتبارات تتصل بمجتمع ممموليها ، بل أن هذه الاساليب فى نطاق ضرائب الاطيان تتشابه عالميا ، اذ تقوم على تقدير غلة الارض وفق معايير عينية تتصل بمعدنها وغلتها وتتسم فى معظم الانظمة الضريبية بالثبات لعدة سنوات وتشترك ضرائب المبانى الى حد كبير مع ضرائب الاطيان فى سماتها الثابتة ، ومن ثم فان الدواعى الفنية والادارية التى تستبقى لهذه الضرائب اساليبها فى الربط والجباية تجعل فكرة التوحيد قليلة الجدوى فى حل مشكلات النظام القائم التى ترجع الى اسباب عديدة أخرى.

وأولى بنا قبل التفكير فى ضريبة موحدة أن نفكر فى تجميع العبء الضريبى على الدخل النوعى الواحد فى ضريبة واحدة واضحة السعر والأعباء بدلا من أن نوزع العبء الحالى فى شكل ضريبة نوعية على الدخل ، وأخرى للدفاع وثانية للأمن القومى وثالثة للجهاد .

١٠ — لا ينبغى اغفال عامل المرونة فى النظام الحالى ، وما يسمح به من ترخص فى الاعفاءات وتنوع فى أسعار الضرائب ، وفقا لخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية وما يسمح به من تشخيص أوضح للضريبة بحيث يكون لكل ايراد نوعى أحكامه المميزة التى تكفل تحقيق العدالة وتكفل أيضا وفرة الحصيلة الضريبية . كما أن الأمر يتطلب التريث الى أن تستقر حدود الاعفاءات الضريبية والتى وصلت الى ٣٦٠ جنيها سنويا وتتكرر المطالبة برفعها الى ٥٠٠ جنيه للممول.. واذا ما لوحظ أن الممولين الذين تتجاوز دخولهم ١٠٠٠ جنيه سنويا يخضعون للضريبة العامة على الايراد لتبين أن المفاضلة بين النظام النوعى وبين نظام الضريبة الموحدة يدور فى نطاق فئة من الممولين تتراوح دخولهم بين ما يتجاوز الاعفاء و ١٠٠٠ جنيه سنويا ومنهم فئة كبيرة من أصحاب الحرف الذين يتجه الرأى الى افراد نظام خاص لهم لا يتفق بطبيعته مع نظام الضريبة الموحدة .

حقائق وافكار حول التطوير :

هنـــالك حقـــائق تستوقف النظر اذا ما أريد للتطوير أن يأخذ مداه كما أن من الافكار التى ابديت ما يتطلب دراسة متأنية قبل اتخاذ قرار فى شأنها .

ومن ذلك :

١ ــ ان الضرائب التى تحصل من القطاع العام والقطاع الحكومى بما فى ذلك ضريبة المرتبات والأجور تبلغ مثلى ما يحصل من القطاع الخاص .

٢ ــ ان ضريبة الأرباح التجارية والصناعية التى تحصل من القطـــاع الخاص لم تصـــل فى السنوات الاخيرة الى خمسة ملايين من الجنيهات سنويا بينما تجاوز ما حصل من القطاع العـــام خمسة امثالها .

وبتصنيف مموليضريبة الأرباح التجارية يتضح أن مجموعهم يبلغ ٥٨٤١٠ ممولا منهم ٢٦٧١١١ أقل من حد الاعفاء الضريبى ، ٢٣٤١١٩ أكثر من حد الاعفـــاء وأقل من ٥٠٠ جنيه وأقل من ١٠٠٠ جنيه ، ٣٥٠٥١ أكثر من ١٠٠٠ جنيه* .

وحقيقة الامر أن مموليهذه الضريبةالحقيقيين الذين يزيد دخلهم عن ٥٠٠ جنيه سنويا لايتجاوز ثمانين الف ممول ، ولا تزيد حصيلة ضرائبهم نتيجة الفحص عن ثلاثة ملايين ونصف مليون جنيه ؛ فاذا ما راجعنا توزيع العاملين المتخصصين فى ماموريات الضرائب لتبين ان اكثر من نصـــفهم مخصص لضريبة الأرباح التجارية والصـــناعية (٦٣٤ من ١١٢٣) وان المخصص لضريبة المهن الحرة التى يبلغ عدد مموليها ٣٦١٥٥ لا يزيد عن ١٢٨ موظفا متخصصا والمخصص لضريبة الايراد العام ٩٠ ، والمخصص لضريبة كسب العمـــل ٨٩ والمخصص لضريبة الدمغة ١١٤ التى بلغت حصيلتها ٣١٧٢٢ر٤٠١ر مليون جنيه عن ســـنة ١٩٧٠/٦٩ وتحتمل زيادة كبيرة لو زود جهازها بعدد أوفر من المتخصصين .

وهذا كله يدعو الى تزويد شركات القطـــاع العام والادارات التى انشئت بالقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٥ بمحصـــلين ضريبين للتخفيف على مصلحة الضرائب ، ومراجعـــة النظـــام المالى بالنسبة لأصحاب الحرف وأصـــحاب النشـــاط الفردى الصغير واخضاعه لضريبةمقطوعة يسيرة العبء لا تحتمل اجراءاتالتقدير والفحص والربط وذلك لتخليص مجتمع الضريبة من فئات لا يسوغ اثقالها بعبئها الفادح واجراءاتها المعقدة ويكفى فى شأنها ضريبة رمزية مقطوعة تحدد علىاساس حكمى . كما أن الأمر يتطب ايضا اطلاق الاعفاءات الضريبية ، فلم يعـــد سائغا أن يؤدى ممـــول لا يتجاوز دخله ٦٠ جنيها شهريا ٤٠٪ من هذا الدخل فى شكل ضرائب على الارباح التجارية ، بينما لم يعد مثل هذا الدخل كافيا وفقا لمعدلات الاسعار لمواجهة متطلبات اعاشته .

ولعل فداحة العبء الضريبى وقصور نظـــام الاعفاءات الحالى يشـــكلان سببا من اســـباب التهرب ويشخصان علل الادارة الضريبية المثقلة بفئـــات من الممولين ينبغى أن تتخفف من الكثير منهم وتخفف العبء عن الباقين حتى يســـتقيم النظام تطبيقا وتنفيذا .

٣ ــ أن ضريبة المهن الحرة تستوقف النظـــر فبينما يبلغ عدد مموليها المحصورين ٣٦١٥٥ممولا فان نسبة الاقرارات المقدمة منهم لا تتجـــاوز ٤٨٪ والضرائب المســـددة من واقـــع اقراراتهم لا تتجاوز ٢٩٠٥٥١ جنيها ، ورغم تطبيق نظـــام الحجز من المنبع فان حصـــيلة هـــذه الضرائب لا تتناسب مع مجموع دخل المهن الحرة ولا عدد مموليها والأمر يتطلب دراسة احصـــائية دقيقة لمجتمع هذه الضريبة ولأســـباب ظاهرة عـــدم الاقرار وقصور التحصـــيل ودراســـة نوعيات مموليها والتفرقة بين المهن المنظمة وبين الأنشطة الاخرى كأنشطة الكتاب والفنانين .

ولعله جدير بالنظر ما يتردد من مقترحات على لسان ممثلى النقابات المهنية من تطبيق نظـــام

---

* هذا البيان قبل تعديل حد الاعفاء ورفعه الى ٣٦٠جنيها سنويا للمتزوج الذى يعول أولادا ومن ثم فان أى احصاء جديد سيزيد من عدد من هم دون حد الاعفاء .

ضريبى يقوم على التحديد الحكمى والخصم من المنبع بنسبة محددة على كل تعامل واعتباره ضريبة مقطوعة .. على أن الأمر يقتضى اخضاع الاقتراح لبحث متكامل ودراسات احصائية مقارنة مع الاسترشاد بالمعاملة الضريبية لفئات ممولى المهن الحرة فى الانظمة المختلفة حتى يتسنى التوصل الى اكثر النظم ملاءمة واصلحها للتطبيق.

٤ — أن التركيز فى نظامنا الضريبى على ضرائب الدخل لا يتفق وموقعها ودورها الحالى فى عملية التمويل العام . كما أن النظام لا يحقق الأهداف الكاملة للضريبة لو ظلت المعاملات الرأسمالية بعيدة عن تنظيم كامل يكفل اخضاع زيادة القيمة الناتجة من التصرفات الرأسمالية ، وبخاصة الارباح الناجمة عن نقل ملكية العقارات وأراضى المبانى لنظام ضريبى يتكفل بمواجهة ثروات طفيلية أصبحت تتكون بفعل ظروف لا جهد لاصحابها فيها ، ولا يسوغ أن يخضع مجتمع العاملين وصغار المهنيين والحرفيين للعبء الضريبى الضخم الذى يشكله النظام الحالى بينما يفلت قدر كبير من الارباح الناتجة عن نوعيات من التعامل والمضاربة من اداء نصيبه الحق من الضرائب .. وأولى بالنظام الضريبى أن يستوعب رعاياه الحقيقيين الذين يجب أن يلحقهم التكليف وان يتخفف من فئات تجاهد فى الحصول على الحد الأدنى الملائم من الدخل .

٥ — أن كل هذه التعديلات لا تغنى من نظرة شاملة على النظام تسبقها دراسة احصائية واقتصادية متكاملة تتجنب فى المرحلة الاولى الصياغة التشريعية والانحصار داخل ابواب القوانين القائمة لأن مثل هذا الاسلوب يحد من آفاق التطوير ويحجب رؤى كثيرة ماثلة خارج المجموعة التشريعية لقوانين الضرائب .

على اننا لا يجوز أن نستعجل التطوير أو نربطه بمناسبات معينة اذا اردنا له أن يكون تطويرا شاملا للنظام . فليكن الاصلاح على مراحل تبدأ بمعالجة متناقضات النظام القائم وتقويم عيوبه ، وتصحيح الاعباء الضريبية ومراجعة لفئات الممولين واستحداث الاساليب الجديدة لتحديد اوعية الضرائب بالقياس الى بعض هذه الفئات. على أن يصحب ذلك توفير القدر الاكبر من البيانات الاحصائية والدراسات الخاصة بالضرائب المختلفة لتشمل الدراسة الهيكل الضريبى بكل عناصره ومقوماته ، وعلى أن يدخل فى الحسبان آثار الانفتاح الاقتصادى وما قد يحدثه من انعكاسات وبحث للنظم والاوضاع الضريبية الملائمة للمرحلة القادمة .

واثناء هذه الدراسات يأتى فى المرحلة الأولى من التطوير الى جانب الاصلاح التشريعى للنظام القائم اصلاح الادارة الضريبية .. تلك هى حقا المسألة العاجلة التى يجدر التركيز عليها . فالشكوى من فداحة العبء الضريبى تسبقها شكوى من ادارة الضريبة واساليبها .

ولابد من أن نعمل على أن نوفر لهذا الجهاز الامكانيات الأساسية التى ما زال يفتقر اليها . فالمكاتب والملفات والأدوات قبل الأجهزة الالكترونية الحاسبة لابد من أن تستكمل مقوماتها فى جهاز يتعامل مع مجتمع الممولين بوسائل قاصرة ومتخلفة .

والاحصائيات وقنوات تدفقها لابد من أن تدعم حتى يستطيع جهاز الضرائب أن يحدد فى يسر وسهولة التزامات الممولين ويرد لهم استحقاقاتهم دون عناء .

ومراجعة الاجراءات المكتبية وشبكة الاتصال بين اجهزة الضرائب والاجهزة الاخرى ضرورة ملحة للتيسير على رجال الضرائب والممولين معا.

والاهتمام باختيار رجال الضرائب وتدريبهم واحاطتهم بالضمانات التى تكفل لهم حرية العمل فى اطار القوانين والنظم .. كل ذلك أولى بالاصلاح من التشريع نفسه .

ولقد اصبح التغيير فى عصرنا شيئا دائما ، والاصلاح عملا مستمرا وعلينا أن نعمل من أجل تحقيق الافضل ، وأن ندرك أن اصلاح الادارة هو دعامة التطوير وأن التوسل بالغاء القوانين القائمة واحلال قوانين جديدة محلها لا يحقق فى ذاته اصلاحا وتطويرا مالم يسبقه اصلاح الادارة ودعمها اجهزة وافرادا . هذا هو التحدى الذى يواجهنا فى مجالات كثيرة من العمل الوطنى ولابد ان نقبله فى عزم .

عن الثورة الإدارية
الهدف والوسيلة

حسين كامل الأسيوطى

طالعتنا ورقة اكتوبر بتصور شامل لمهام مرحلة ما بعد الحرب ، مرحلة البناء والتقدم . وبعد أن استعرضت الورقة هذه المهام عبرت عن قناعتها بأن تحقيقها لن يكون مالم تصاحبه « ثورة ادارية باتت مطلوبة الى حد كبير » .

ولقد تساءل الكثيرون عما عنته الورقة بتعبير « الثورة الادارية » وهـل هو مرادف لتعبيرات سبقتها ، مثل الاصـلاح الادارى ، أو التنمية

حسين كامل الاسيوطى
وكيل الجهاز المركزى للتنظيم والادارة

سبق أن نشرنا لـه عدة بحوث منها « قانون العاملين بين جهاز التنظيم والادارة ومجلس الدولة » . نشر فى عدد ابريل ١٩٧٣ « السياسات والتخطيط بين المجالس القومية والنوعية ». نشر فى عدد أكتوبر ١٩٧٣. حول قانون الخطة الجديد نشر فى عدد ابريل ١٩٧٤

الادارية ، أو تنظيم الأداة الحكومية أم هو مفهوم جديد ومختلف . . . ؟

وحدث أن خطوات تنفيذ « الثورة الادارية » تأخرت بعض الوقت فافتقد الناس ما قد يلقيه التطبيق أحيـانا من اضـواء على الاصطلاحات والمفاهيم تعين على فهمها وتفسيرها .

وقد عن لى أن أعالج هذا الموضوع فأطرح تصورى عن المقصود بالثورة الادارية ولماذا تطلبت ورقة أكتوبر ثورة فى الادارة فى هـذه المرحلة بالذات ؟ وما هى مقوماتها ووسائلها ؟

« مفهوم الثورة الادارية »

تحت عنوان « معـالم الطريق » وفى مجال الحديث عن مسـئوليات المرحلة الجديدة نبهت ورقة اكتوبر الى أن مصر قد واجهت وتواجه عدة ثورات فى وقت معا ، ثورة الاستقلال الوطنى ،

وثورة العــدل الاجتمــاعى ، وثورة التحــول الصناعى ، وثورة العــلم والتكنولوجيا ، وثورة وسائل الاتصال والمعرفة الحديثة .. ثم تحدثت الورقة عن المهام الملحــة التى تواجــه الدولة والشعب فى كل مجال من مجالات هذه الثورات، وأبرزت خطورة هذه المهام وحيويتها بالنسبةالى مستقبل مصر ، وذكرت **ان الوقت المتاح لنا قصير** فقد تسارع التقدم الانسانى بصورة لم يسبق لها مثيل ، وصار الخطر الحقيقى على اى أمة هو أن تتعثر خطواتها فى الخروج من دائرة التخلف — وأخيرا أعربت الورقة عن ضرورة القيام بثورة ادارية ، وكأن الورقة تريد أن تواجه الثورات العديدة التى تحدثت عنها بثورة ادارية ، وكأنها تريد من الثورة الادارية أن تخلق فى اقصر وقت الاداة الفعالة التى تنهض بهذه الاهداف فى غــير تراخ أو تأخــير حتى لا تتعــرض هذه الاهداف لخطر التعثر والضياع .

ومن هنــا فاننى أرى ان الثورة الادارية فى مفهوم ورقة اكتوبر هى الاسراع باحداث تغييرات جذرية عميقة وشاملة فى نظم الادارة بهدف تخليص هذه النظم نهائيا من أوضــاع متخلفــة وتحقيق مستوى مرتفع من الاداء يتفق مع حيوية انجاز اهداف قومية ملحة ومطلوبه فى آجال محددة .

وهكذا فالثورة الادارية كتغيير يهدف الى رفع مستوى الأداء تتفق مع الاصــلاح الادارى ومع التنمية الادارية وغيرهما من المصطلحات من حيث الهدف ، ولكنها تختلف عنها فى نظرنا من حيث الاسلوبالذى يجرى بهالتغيير والذى يتم بموجبه تحقيق مايشكل فى النهاية ثورة فى الادارة ، ولربما اختلفت الثورة الادارية عن غيرها من المصطلحات ايضا من حيث المحتوى أى الاولويات التى نبدأ بها احداث التغيير .

(أ) الهــدف :

ذلك أن هــدف الاصــلاح الادارى أو التنمية الادارية أو الثورة الادارية جميعا هو النهوض بمستوى الادارة للاقتراب من كفاءة الاداء . فكل منها تتكون من مجموعة من العمليات هى فىالواقع حلقات متكاملة فى سلسلة متصلة تقود الى الهدف وهو احــداث تغيير فى المجتمــع الادارى بكافة جوانبه البشرية والمادية ، تغييرا من شأنه أن يحقق كفاءة الاداء .

(ب) أسلوب العمل :

لكن الثورة الادارية — كما قلنا — تتميز عن غيرها فى أسلوب العمل.وتفسير ذلك أن استخدام ورقة اكتوبر لهذا التعبير المجازى ما قصد به فى اعتقادى الا الاعلان عن قناعة القيادة السياسية بأمرين :

● الرفض البات للأوضاع الادارية القائمة — والتى وضح بالتجربة انهــا عجزت عن تحقيق اهدافنا الاصلاحية فى مراحل سابقة فهى عاجزة من باب أولى عن تحقيق اهداف المرحلة المقبلة .

● ضرورة تغيير هذه الاوضـــاع تغيرا **سريعا وحاسما** بعد أن وضعنا لانفسنا مهام المرحلةالمقبلة التى يهددنا التأخير فى تحقيقها بخطر داهم ، وبعد أن حققت مصر العبورالظافر وما تلاه منانجازات خالدة مما يعتبر ذروة للعمل الوطنى علينــا أن نتمثل دروسه كى نتخذه نمطا ترتفع الى مستواه كل جوانب العمل الوطنى . فكما حقق العمــل العسكرى ثورة فى التخطيط وفى القيادة وفىالتنفيذ يجدر بالعمل الوطنى أن يحقق ثورة فى الادارة تخطيطا وقيادة واداء .. فاستخدام لفظ الثورة فى هذا المجال يبرز معنيين كبيرين وأساسيين هما أن يتصف التغيــير المطلوب **بالسرعة والحسم** ، وأن تركز الجهات المعنية فيما تبذله من جهود لاحداث التغيير على عامل الوقت وعامل **البت والتصرف والانجاز** .

أما **السرعة** (عامل الوقت) فتقتضيها الآجال المحددة لتحقيق اهداف ورقة اكتوبر . وبعضها أهداف ملحة شرعنا فى تنفيذها فور الانتهاء من معركة اكتوبر والبعض الاخر مرتبط بحلول سنة ٢٠٠٠ . والوقت المتاح لنا قصير على حد تعبير الورقة .

وأما **الحسم** فتفرضه ضرورة أن ينجز التغيير الادارى هذه المرة من النتائج ما يتفق مع ضخامة الاهداف وتوقيتاتها — تعبيرا عن ضعف الانجازات التى تحققت فى ظل الاصلاح الادارى او التنمية الادارية وغيرهما نتيجة للتسويف والتأخير والتراخى والسلبية والتسيب . فالحسم وهو أبرز ملامح الثورات دائما والذى من شأنه أن يزيح من طريقها كل حائل دون تردد أو وجل أو اشفاق — ومهما كانت التضحيات ، مطلوب فى الثورة الادارية ، شأن كل ثورة .

فالثورة الادارية يمكن ترجمتها الى معادلة بسيطة هى :

الثورة الادارية = خطة ادارية مرتبطة باهداف ورقة اكتوبر + سرعة الانجاز + الحسم فى كل شىء .

والسرعة على كل حال ليست شيئا غريبا على الادارة . فان عناصر كفاءة الأداء تتكون فى علم الادارة من السرعة « عامل الوقت » والاقتصاد فى النفقة « التكلفة » وفى الجهد « العمل » . ولاننا افتقدنا السرعة فيما مضى فقد اريد باصطلاح الثورة التعبير عن ضرورتها وحيويتها فى مرحلة دقيقة من مراحل نضالنا مما ينبه المسئولين عن انجاز المهام الجديدة الى اهمية عامل الوقت .

وأما الحسم فهو بدوره مطلوب دائما فى مفهوم الادارة العلمية متمثلا فى التوقيت السليم لاتخاذ القرار ، فما احوجنا اليه ازاء ما التزمنا به فى ورقة اكتوبر بحيث يتمثل فى ممارسة السلطات وتحمل المسئولية ومن ثم البت فى الأمور دون تعليق والاقلاع عن التسويف والتصعيد.

وفى كلمة فان انجاز مهام مرحلة البناء والتقدم كما وصفتها ورقة اكتوبر لن يتأتى بغير اداء سريع وحاسم أى بغير ثورة ادارية . ولنا أن نتصور — على سبيل المثال — كيف يمكن القيام بثورة شاملة فى نظم ومفاهيم التعليم والتثقيف العام بكل انواعه ومستوياته ، تلك الثورة التى حتمت ورقة اكتوبر القيام بها ، بدون ثورة ادارية تصاحبها ؟ لقد طالبنا كثيرا بتعديل نظم التعليم وتغييرها وتطويرها وطال انتظارنا بغير طائل . واذا كان الحل هو ثورة تعليمية فلابد أن تساندها ثورة ادارية .

(جـ) نوعية اجراءات الثورة الادارية :

قلنا أن المطالبة بالثورة الادارية فى مفهوم ورقة اكتوبر تنبع من منطق الرفض للاوضاع الادارية القائمة واعتبارها مسئولة الى حد كبير — ربما مع غيرها من العوامل — عن الاخفاق فى تحقيق الامانى القومية فى المراحل السابقة .

ومن هنا فان التخطيط لتحقيق الثورة الادارية يجب أن يأخذ فى اعتباره بادىء ذى بدء التخلص من بعض السلبيات بكل السبل والوسائل ومنها الحزم والشدة وما يقتضيه كلاهما من العقاب أو فى كثير من الاحيان من البتر أو الاستبعاد ، كل ذلك فى اطار من التشريعات المتطورة وفى ظل سيادة القانون .

ولكى يمكن تحديد اهم هذه السلبيات وكذلك أولى الخطوات الايجابية الواجبة الاتباع . وعموما لكى يتسنى السير فى اتجاه الثورة الادارية بأسلوب علمى ، لابد من ايجاد الجهة المسئولة عن **التخطيط لهذه الثورة ، وتحديد مسئوليات التنفيذ، وتوقيتاته ثم الجهة المسئولة عن المتابعة . وانى اقترح لذلك :**

١ — تشكيل لجنة مشتركة من خبراء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ومن اعضاء مجلس التنمية الادارية لوضع خطة قصيرة المدى لتحقيق بعض جوانب الثورة الادارية العاجلة وفقا لاولويات معينة .

على أن تقترح هذه اللجنة اسلوبا لوضع خطة شاملة للثورة الادارية وتحدد الجهة أو الجهات التى تقوم باعداد هذه الخطة .

٢ ـ تشكيل لجنة عليا تكون مهمتهـا متابعة تنفيذ القرارات المتعلقة بالثورة الادارية وتقـديم تقارير دورية الى مجلس الوزراء بنتائج المتابعة مع اقتراح الحلول لتذليل ما قـد يعترضها من عقبات .

٣ ـ دعم الجهاز المركزى للتنظيم والادارة من حيث الاختصاصات والعلاقات والخبرات ـ فهو وسيلة الثورة الادارية واداتها المباشرة .

واذا كان لى أن أرشح بعض السلبيات التى يجب المبـادرة بتصـفيتها فانى اطرح العيوب الآتية :

عيوب سلوكية :

●● محاولة ارضاء الجماهير احيانا فيمـا يتخذ من سياسات ، سواء جماهير الشعب أو جماهير العاملين فى الحكومة والقطاع العام .

●● الالتجاء الى انصاف الحلول عند اتخاذ القرار كوسيلة للتهرب من المسئولية .

●● مسايرة مفاهيم خاطئة لبعض المبـادىء مثل المسـاواة وتكافؤ الفرص والسـكوت عن تصويبها أولا بأول .

●● اختيار القيـادات على اسـاس الولاء الشخصى أو العلاقات الشخصية .

●● ممارسـة الرقـابة فى كثير من الاحيان باسلوب يغلب عليه طابع البحث عن الانحرافات .

عيوب تشريعية :

●● وضع اللوائح بافتراض أن الانحـراف هو الاصل ، وان الحل هو فى تعدد المسئوليات التى يمر بهـا القـرار وكثـرة الاوراق وطول الاجراءات .

●● الاسراف فى الضمانات القضائية لابسط القرارات واقلها خطرا مما يشل سلطة القيادات ويعرقل تنفيذ القرارات (وهذا موضوع قد نعود اليه فى بحث مستقل) .

وفى مقام الايجابيات التى يجب انجازها فانى اعتبر أن اطلاق سـلطات القيـادات فى المواقع المختلفـة من عقالهـا وازالة القيود التشريعية والعملية المفروضة عليها ، جدير بأولية أولى . فان مسئولية التغيير تقع على عاتقهم قبل غيرهم وباسـتطاعتهم لو احسن اختيـارهم وعززت سلطاتهم وأمنوا على مراكزهم أن يحققوا الكثير ، وانى لاورد هنا مثالا يبرز فعالية الثورة الادارية بالمقارنة باجراءات التنمية العادية ، فلو اننـا استصدرنا قرارا من مجلس الوزراء يدعو الوزراء الى تفويض سلطاتهم الى الوكلاء الاول للوزارات لكان هذا القرار مجرد محاولة يعلم الله مدى جدواها ، أما لو استصدرنا تشريعا فوريا بنقـل معظم سلطات الوزراء الادارية الى الوكلاء الاول لكنا فعلا بصدد قرار ثورى يحسم هذا الامر دفعة واحدة والى غير رجعة .

المراحل الثلاث للتطوير الادارى

وللتدليل على ما نقوله من أن تعبير ورقة اكتوبر عن متطلبات التغيـير الادارى المقبـل بالثورة الادارية مسـتمد من سـلبيات الماضى وحتميات المستقبل ، فاننا نستعرض جهود التغيير والتطوير التى بذلت خلال ربع القـرن الماضى ونقسم هذه الجهود الى مرحلتين :

أولا : مرحلة الاصلاح الادارى (١٩٥٠ ـ ١٩٧٠) .

وتعتبر مجـرد بداية أو مدخـل الى الادارة العلمية السليمة . وكان هدفها بالدرجة الاولى تخليص الاجهزة الادارية من عيوب مترسبة مكنت لها ظروف سيطر فيهـا الاستعمار بالاتحاد مع الاقطاع السياسى والاجتمـاعى ـ عيوب كان ابرزها المركزية والمحسوبية وصراع السـلطة

والاهتمام بالتنفيذ الشكلى للقوانين دون البحث عن كفاءة الاداء .

ولقد أجريت خلال هذه المرحلة دراسات مفيدة لهذه العيوب تمثلت فى لجان عديدة وفى استقدام خبراء أجانب . ولكن هذه الدراسات والمداولات جاءت متناثرة لا يربط بينها رابط عضوى أو منهجى بحيث كانت تفتقد الاستمرار والنظرة الشاملة وتفتقر الى وضوح الرؤية . وربما كان من أهم اسباب ذلك عدم ارتباط الاصلاح الادارى بأهداف قومية محددة يتعين انجازها فى وقت معلوم . فان الاهداف القومية فى تلك المرحلة كانت تتمثل بعد قيام الثورة فى الميثاق وفى بيان ٣٠ مارس ، وكلاهما يرسم صورة لاحلام المستقبل دون ان يربطها بآجال محددة أو يعهد بها الى من يبلورها فى سياسات قابلة للتنفيذ ، وقد اطلقنا على هذه المرحلة اسم « الاصلاح الادارى » لان هذا التعبير هو الذى استقر فى الثلث الاخير منها ، وهو الذى استخدم رسميا فى عديد من التشريعات من أهمها قانون انشاء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة الصادر فى سنة ١٩٦٤ .

وتتلخص أهم انجازات هذه المرحلة فى الآتى :

١ — الاخذ بمبدأ التخطيط المركزى لشئون الوظائف العامة .

(انشاء ديوان الموظفين سنة ١٩٥٠)

٢ — التمهيد لمبدأ أن الموظف للوظيفة وليس العكس .

(القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بنظام موظفى الدولة)

٣ — بداية عصر التدريب الادارى لتكوين الكوادر المتوسطة .

(انشاء معهد الادارة العامة سنة ١٩٥٤)

٤ — بدء تطبيق نظام الادارة المحلية .

(سنة ١٩٦١) .

٥ — محاولات لتنمية قيادات القطاع العام .

(انشاء المعهد القومى للادارة العليا سنة ١٩٦١)

٦ — تحديد جهة مركزية مختصة برسم سياسة الاصلاح الادارى .

(انشاء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة سنة ١٩٦٤)

٧ — تنفيذ نظام ترتيب الوظائف فى القطاع العام .

(سنة ١٩٦٤)

٨ — ارساء مبدأ ترتيب الوظائف فى الجهاز الادارى للدولة (سنة ١٩٦٤) .

٩ — نشر الثقافة الادارية وتعميق الوعى الادارى بين القيادات .

ورغم هذه الإنجازات ، فان التقييم السائد لهذه المرحلة أن النتائج التى أسفرت عنها لا تتفق مع الجهود المبذولة فيها .

ثانيا : مرحلة التنمية الادارية (١٩٧٠ — ١٩٧٤)

ولئن ارتبطت جهود التغيير خلال مرحلة الاصلاح الادارى بآمال عريضة فسيحة الاجال كما قلنا فقد ارتبطت جهود التطوير التى بدأت فى سنة ١٩٧٠ باهداف اكثر تحديدا واقرب توقيتا تمثلت فى برنامج العمل الوطنى وما فرضه من مهام مثل دعم القطاع العام وكهربة الريف واعادة بناء القرية وغيرهما ، وقد وضع البرنامج لانجاز بعض هذه المهام توقيتا محددا .

وقد قوى الاتجاه فى هذه المرحلة الى الاخذ بأساليب الادارة العلمية ورفع شعار الادارة بالاهداف وزاد التأكيد على ضرورة محاسبة القيادات على الانجاز ، وليس على مجرد التنفيذ الشكلى للقوانين واللوائح ، كما احكم الرباط بين الاجر وبين الانتاج وخاصة فى القطاع العام .

وقد تم ارساء بعض التنظيمات وتطوير الكثير من التشريعات وجرى استكمال الدراسات التى

كانت قد بدأت فى المرحلة السابقة ، وذلك تمهيدا لوضع خطة قومية للتنمية الادارية . الا ان شواغل هذه الفترة العصيبة من تاريخ البلاد عوقت انجاز هذه الخطة حتى انتهت هذه المرحلة فجأة باعلان الثورة الادارية ، وقد اخذ تعبير الاصلاح الادارى فى الاختفاء ابتداء من ١٩٧٠ واستبدل به تعبير التنمية الادارية ومن هنا اطلقنا على هذه المرحلة اسم التنمية الادارية .

وتتمثل ابرز انجازات هذه المرحلة فى الخطوات الآتية :

١ — توحيد الاشراف على الاجهزة المشاركة فى التنمية الادارية من الناحيتين الادارية والمالية.

(الجمع بين منصبى وزير الخزانة ورئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ١٩٧٠ — ١٩٧٤)

٢ — ادماج المعاهد المسئولة عن التدريب الادارى فى مجالات القطاع العام والحكومة والادارة المحلية . (المعهد القومى للتنمية الادارية ١٩٧١)

٣ — انشاء منصب وزير مسئول عن التنمية الادارية . (قانون العاملين فى الدولة ١٩٧١)

٤ — تشكيل مجلس استشارى للتنمية الادارية (١٩٧١) .

٥ — تقنين التنظيم الاساسى للدولة (١٩٧١)

٦ — انشاء المجالس القومية المتخصصة لاول مرة (١٩٧١)

٧ — مشاركة القيادات الادارية العليا فى اقتراح الحلول للمشاكل الادارية (برامج القادة الاداريين ١٩٧١) .

٨ — الاعداد لتنفيذ نظام ترتيب الوظائف فى الجهاز الادارى للدولة (١٩٧١) .

ثالثا : مرحلة الثورة الادارية ١٩٧٤ :

يتضح من تعريفنا للثورة الادارية انها ترجمة لما هو مطلوب من عمل هادف وحاسم وسريع .

فمرحلة الثورة الادارية اذن مرحلة عمل بعد أن استغرقت الدراسات معظم جهود مرحلتى الاصلاح الادارى والتنمية الادارية ولم يعد الامر يتطلب مزيدا من الدراسات . فقد شخصت المشكلات ووصفت الحلول ولم يبق الا التنفيذ .

وقد بدأ التمهيد لدخول هذه المرحلة بعقد عدة لقاءات دعا اليها النائب الاول لرئيس الوزراء خلال يونيو ويوليو ١٩٧٤ اولها مع المشتغلين بالتنمية الادارية فى الجهاز المركزى للتنظيم والادارة والمعهد القومى للتنمية الادارية ومجلس التنمية الادارية وجمعيات التنمية الادارية ، وثانيها مع قيادات القطاع العام ، وثالثها مع قيادات الحكومة ورابعها مع التنظيمات الشعبية .

واسفرت هذه اللقاءات عن تشكيل سبع لجان للتقدم بتوصيات عما يجب اتخاذه لتحقيق الثورة الادارية ، بيانها كالآتى :

١ — لجنة هيكل التنظيم العام للدولة .

٢ — لجنة الافراد والتوظف .

٣ — لجنة دور اجهزة الرقابة والمتابعة .

٤ — لجنة الحكم المحلى .

٥ — لجنة نظم المعلومات والبيانات .

٦ — لجنة التدريب .

٧ — لجنة الابعاد الاجتماعية للتنمية الادارية.

ومازالت تقارير هذه اللجان قيد الدراسة .

ومن المتوقع أن تتوالى خطوات التخطيط للثورة الادارية ثم تنفيذها .

الثورات المواكبة للثورة الادارية

وفى اعتقادى أن نجاح الثورة الادارية مرهون بثورات أخرى تواكبها ، أشارت ورقة أكتوبر الى واحدة منها وهى الثورة التعليمية والتثقيفية التى تسد حاجة البلاد الى كل المهارات والخبرات وتعلى قيمة العمل وتخلق المواطن المستنير الواعى. ومن هذه الثورات :

الثورة السلوكية :

وانى لادعو الى ثورة سلوكية على القيم البالية والمواقف السلبية وهى ثورة تتخذ مســـارها فى اتجاهين :

- ●● ثورة سلوكية جماهيرية
- ●● ثورة سلوكية قيادية

فاما الثورة الســـلوكية الجماهيرية فتقودها طلائع الجماهير من تنظيمات سياسية وشـــبابية ونســـائية وفق مخطط مدروس يهدف الى توعية الجماهير بواجباتها السلوكية التزاما وانضـــباطا وعيا وادراكا.التزاما بالسلوك القويموانضباطا فى تصرفات الافراد والجماعات ووعيـــا وادراكا للواجبات القومية والاجتماعية المفروضة عليهم.

واما الثورة السلوكية القيادية فالعماد فيهـــا على القيادات السياسية والادارية والتى يقـــع على عاتقها فرض المبادأة والمبادرة بتغييرسلوكها تمشيا مع متطلبات المرحلة الجديدة وتجاوبا مع الثورة الادارية ـــ عليها أن تقلع عن الســـلوك الشخصى لكى تتحلى بالمواقف الموضوعية وتنأى عن السلبية لتستخدم الوسائل التى وضعتبين يديها فيما وضعت من اجله ـــ عليها ان تبتعد عن اللامبالاة لتتصف بالغيرة والحماس والحركية ـــ فان القيادات الادارية والسياسية مسئولة الى حد كبير عن تغيير المجتمعات التى تحت قيـــادتها وعن تحريكها نحو الاهداف المرسومة .

الثورة الاعلامية أو الاعلام الادارى :

ولن يفوتنى أن أدعـــو الى ثورة اعلامية تقود الجماهير نحو الوعى الكامل والسلوك الرشيد . ان وسائل الاعلام لم تقم بدورها فى هذا المجال كما يجب حتى الآن . وعليها أن تتابع الجماهير بارشادات محددة وتوافيهم بمعلومات مشـــبعة عن كل ما يتعـــرض له المواطن فى حيـــاته وفى معاملاته . كل ذلك فى اشكال محددة وهادفة موضحة بالامثلة والرسوم والصور والنماذج مما نفتقده تماما فى المرحلة الحاليةالتى تتسم بالتعميم ولا أقول بالتجهيل فيظل المواطن جاهلا لما يريد أن يعلم بل ربما زاده الاعلام حيرة وبلبلة والامثلة على هذا كثيرة .

ان وســـائل الاعـــلام مطالبـــة لا بالبحث عن الاختناقات والانحرافات وابرازهـــا أمام الشعب وامام المسئولين فحسب ، بل انها مطالبة ايضا وبنفس الدرجة من الاهتمام بالبحث عن كل قدوة حسنة وكل قائد ناجح وكل نموذج طيب ثم تقديمه للجماهير وللمسئولين . فمن شأن ذلك أن يحفز الهمم ويشحذ العزائم ويجدد الامل حتى لا تخيم على الجماهير غيوم اليأس والقنوط وحتى لا نظلم انفسنا ونغمط حق كل مجتهد وكل غيور .

ولا شك أن الاتصال مفقود تماما بين اجهزة الاعلام خاصـــة الرســـمية منها (أعنى الاذاعة والتليفزيون) وبين الاجهزة الادارية والانتاجية عامة ، وبين أجهزة الاعلام هذه وبين الجهـــاز المركزى للتنظيم والادارة بوجه خاص بحيثلاتوجد القنوات الموصلة للمعـــلومات والحقـــائق التى يتطلبها توجيه الاعلام السليم للجماهير ـــ ولابد من التفكير فى صيغة تنظيمية ملائمة يمكن بهـــا تحقيق الاتصال المباشر السريع بين هذهالاطراف. واقترح كبداية انشاء مكتب متخصص فى كل من الاذاعة والتليفزيون للاعـــلام الادارى وتزويده بأخصائيين يجمعون بين الثقافة الاعلامية وبين الثقافة الادارية ، ثم ايجاد الرباط الكافى بين هذه المكاتب وبين الادارة العـــامة للاعـــلام الادارى بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة من جهة وبين الاولى وبين ادارات ومكاتب الاســـــتعلامات أو العلاقات العامة فى الوزارات والمصالح ووحدات القطاع العام من جهة أخرى .

• • • • • • •

هذه بعض خواطرى عن الثورة الادارية ، رأيت أن اطرحها عبر مجلة الادارة الغراء .. ولعلى أكون قد أسهمت بشىء مذكور . ولعل فيما كتبته ما يثير النقاش العلمى والحوار البناء .

حتى لا تحوّل وظيفة رئيس المنظمة إلى عنق زجاجة

د. محمد حسن يس

مقـــدمة :

« دع جانبا » قيود القانون واللوائح والتوجيهات من المستويات الاعلى ، وقد تكون مختلفة التسلسل، والتدخـلات والاشراف والرقابة والمتـابعة واقـرار السياسات والتخطيط لها وغير ذلك من الملابسـات الكثيرة ، فان رئيس المنظمة هو المرجع المسئول فى نهاية النهايات . ومهما كانت التفويضات او توزيع السـلطات التى يقررها لمرءوسـيه فانهم فى العـادة يرجعون اليه : رجاء الاعتماد أو النظر أو الموافقـة أو اقرار ما يتخذه المفوضون من قرارات أو العلم أو الاحاطة . والامر فى ذلك هو دائما كذلك مهما كان النموذج الاقتصادى الاجتماعى الذى يعمل أو تعمل منظمته فى ظله ، وسواء فى ذلك كانت منظمته وكالة أو مصلحة أو وحدة اقليمية أو مصلحية أو مؤسسة أو هيئة او وحدة كبر الحجم فى كل حالة أو صغر . ولصاحب هذا البحث الحريف الذاق رأى ينتهى اليه قد يكون محل اتفاق أو محل خلاف ، ولكن المقدمات التى سندليها رأيه تظل صحيحة فى معظم الاحوال».

د. محمد حسن يس

استاذ ورئيس قسم ادارة الاعمال بجامعة الملك عبد العزيز بالسعودية واستاذ بالمعهـد القومى للتنميـة الادارية .

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان اخرها « المسارات الحرجة فى متابعـات عمليـة التخطيط » نشر فى عدد يوليو ١٩٧٢ .

هناك مثل شائع قديم وهو « أن عنق الزجاجة يقع دائما فى رأسها» وهناك أيضا ميل شديد لأن تصبح وظيفة كل رئيس فى منظمته هى عنق الزجاجة لهذه المنظمـة : بل يكاد يكون عنقا فى حكم المانع أو الخانق ، وهو ميل شـائع عموما ، ولكننـا نضخمه فى مصر .

اننا اذا راجعنا ما يتحدث به رؤساء المنظمات عن أنفسهم ، وما يتصـوره الآخرون عن حدود

وظيفة هذا الرئيس ومسئولياتها ، فانها لن تأخذ اقل من ساعة حديث ، وذلك كما يتبين من الآتي:

(أ) أنه يضع ويقرر الأهداف العامة ، ويحدد من المسئول عموما عن ماذا في هذا الشأن ، ويتخذ القرارات الأساسية التي توصل الى هذه الأهداف ، ويعيد النظر ويراجع الأهداف كلما استدعى الأمر ذلك . ويأخذ القرارات التي تمس كبار العاملين ، وتمس هيكل التنظيم الأساسي . كما أن وظيفته أن يعرف أية أسئلة يجب أن يسائل بها مرءوسيه ، ويتأكد أنهم يفهمون ما تعنيه هذه الأسئلة .

وهو ينسق اعمال الادارات الوظيفية المختلفة، ويسوى النزاعات بين المجموعات بما يمنع قيامها ، أو بما يقرر من له الحق على من .

وهو مثل قائد السفينة يتولى القيادة والمسئولية الشخصية في أوقات الطوارىء والأزمات. ثم انه هو الذي يتحمل المسئولية الشخصية عندما تتعرض منظمته لملابسات خارجية قاسية وخطرة، وهو نفسه ومع هيئة مستشاريه يعمل في اعداد الدفاع ضد الحالات القضائية الخطيرة ، وعليه أن يقضي أسابيع طويلة متأهبا للادلاء بشهادته ، باعتباره الممثل الشخصي للمنظمة الاعتبارية ، وشاهدها الأساسي .

(ب) وعلى القائمة أيضا عملية اتخاذ القرارات الادارية الأساسية ، وقرارات التمويل الجذرية بما فيها حاجته الى زيادة رأسماله أو زيادة نسبة المديونية من الغير ، وسواء أكان هذا الغير هو الدولة أو دائن خارجي ، فان الرئيس لابد وأن يساهم في الموقف بدور نشط سواء في مرحلة الدراسة أو التفاوض أو اتخاذ القرار . وهو يهتم الى أقصى حد بالعلاقات العامة مع المستويات التي يمكن أن تؤثر على مستقبله الشخصي أو مستقبل منظمته، ولابد أن يرى ويقابل المحررين المرموقين في الصحف الكبرى والمجلات العامة والمتخصصة ، وأن يكون مستعدا للاجابة على أية أسئلة . وعليه أن يعد جدول اعمال الاجتماع الشهري لمجلس الادارة ، وأن يجيب عن الأسئلة التي تدار فيه ، أو في غيره من الاجتماعات العامة .

(جـ) وأى رئيس منظمة عليه أن يحمل على كتفيه أحمالا من الواجبات الاجتماعية والعامة . فعليه أن يحضر الاجتماعات الرسمية التي يمثل منظمته فيها ، ولابد أن يقبل عضوية كثير من الأعمال الخيرية وجمعيات النشاط الاجتماعي ، وحفلات الاستقبال والتكريم ، وأن يخدم على مجالس ادارة مستشفى كذا لرعاية المكفوفين ، أو لرعاية مشوهي الحرب وأبطال المعارك ، أو المصدورين ... الخ ناهينا عن الاشتراك في الأنشطة الاجتماعية داخل منظمته ، كالمحاضرات العامة والحفلات ، ناهينا عن الاشتراك في عضوية أو مجالس الجمعيات العلمية التي تدخل في مجال تخصصه العلمي ، أو تدخل في مجال نشاط منظمته ، وكذلك المنظمات التي يهمها أن تستقطب شخصا بمثل أهميته ليكون عضوا بارزا فيها سحبا على ما تستجلبه هذه الأهمية من تسهيلات أو غيرها ، أو في الحملات التطوعية لمساعدة كذا أو كذا .

صحيح أنه يستطيع أن ينيب عنه بعض مساعديه ، ولكن عليه على الاقل أن يحضر من هذا النشاط جلسة أو جلستين دوريتين ، وعليه أن يخطب كذا مرة في المناسبات التي يحضرها ، ولأن خطبه تستمد أهميتها العامة من أهمية منصبه فان كلماتها لابد وأن تكون محسوبة . وعليه أن يتحمل مزيدا من حفلات التكريم والغداء والعشاء ، وفي كل منها لابد وأن يشارك بالأكل والشرب والابتسام وابداء السرور أو الحزن حسب أحوال المناسبة . وعليه أن يشارك في مجالس الآباء في مدارس أطفاله بأعتباره أبا مهما ويمكن لمجلس الآباء أن يسحب على خبرته ونفوذه، وكذلك مجالس الأندية التي يشترك فيها وأسرته، وأن يحضر بعض مبارياتها اظهارا منه للمشاركة. وعليه أن يستقبل ويقابل كبار الزوار وضيوف منظمته ، كما عليه أن يقابل إيضا وفود المهنئين

بالمناسبات ، وأن يقدم تهانيه للمرقين من كبــار موظفيه ، وكذلك مشاركته الانسانية فى أفراحهم وأتراحهم ، ولا مانع عند الضرورة أن يتناول معهم المرطبات أو المأكولات ، وأن يدعو بعضهم الى موائد الطعام أو موائد السمر .

(د) وعليه أن يزور دوريا أماكن العمــل المختلفة الداخلة فى اختصاص مسئوليات منظمته، وخاصة ماكان منها خارج البلاد أو بعيدا جغرافيا عن موقع العمل الرئيسى ، أو فى ظروف حالية أو محتملة تقتضى أن يبذل لها هذه الزيارة ، فزيارة واحدة أو أكثر من الرئيس دائما تكون مطلوبة ، وتحمل ضمنا معانى كثيرة لكل من يعنيه الأمر .

وحتى لو اقتصرنا على تعداد مســـئوليات الرئيس عنــد هــذا الحد ، فان هذا يطرح فورا سؤالا متواترا : كم راسا ،وكم ذراعا وكم ساعة، يملكها هذا الرئيس أزيد من غيره من الناس حتى يمكن أن يقوم بكل هذا ؟ اننا يمكن أن نعــدد ما يزيد على خمسين نشاطا مختلفا كلها تلح بدون أولويات محددة على وقت وجهد وطاقة هــذا الرئيس شخصيا ، فما بالنا وبعض الرؤســاء يميلون أن يضيفوا اليها المزيد .

انه لا توجد وظيفة تحتاج الى هندسة تنظيم، وترتيب علاقات ، وتحديد سلوك مثل وظيفــة الرئيس . فيومه ٢٤ ساعة مثل كل الناس ، وهو يحتاج الى ساعات للنوم والراحة والاســترخاء مثلما يحتاج اليها اى رجل آخر مثقل بأعباء أقل . بل أنه من المعتاد أن يكون الرئيس قد تجاوز سن الأربعين ، وهى سن يبدأ الانسان فيها يكون أكثر حاجة لأوقات أزيد للراحة ، خصوصا وأن عمله وعلاقاته من النوع الذى يرهق الأعصاب ويزيد توترها ، كما أن جميع ما يفعله محسوب عليه أمام عدســات المصورين وكاميرات الســينما والتليفزيون ، وأمام عيون اتباعه بحساب أدق ، مما يجعله أكثر حاجة للاسترخاء ليكفل لنفســه ما يحتاج اليه من هدوء أعصاب وتوازن مشاعر .

حاجة وظيفة الرئيس للتنظيم والهندسة

وعلى الرغم من خطــورة وظيفة الرئيس ، وحاجتها الملحة اكثر من غــيرها للتنظيم ، فان الدراسات المتوافرة عن ذلك محدودة جدا وغير معروفة للكثير . وأول دراســة نشرت فى هذا الشأن (سنة ١٩٦٢) قــام بهــا مجموعة من الدارسين السويديين على مجموعة من اثنى عشر من اكبر رجال الصناعة فى السويد . ففى خلال شهور عدة ، وبالاستعانة بساعات توقيت،راقب هؤلاء الدارسون كيف يقضى هؤلاء الرؤساء وقتهم ما بين المناقشات والاجتماعات والزيارات والرد على المكالمات التليفونية وغير ذلك ، ووجدوا أن لا أحد منهم فى استطاعته على الاطلاق أن يعمل بدون مقاطعة أو تداخل غريب اكثر من ٢٠ دقيقة متصلة . وقد كان الوحيد من الاثنى عشر مديرا الذى أمكنه أن يتخذ قرارات تحتاج الى وقت وتركيز طويلين ، ودون أن يتعرض للدخول فى طــابق ومطبوق من المســئوليات غير المهمــة والمكالمات التليفونية الطويلة التى تدور حــول أزمات خطيرة وعارضة ، هو الرئيس الذى كان يعمل فى منزله فى كل صباح لمدة ساعة ونصف ساعة قبل أن يأتى لعمله ، هذا اذا نجح أن يقفل عليه باب مكتبه دون تداخل من زوجته أو أطفاله أو احفاده وغيرهم ممن يعتبرون أن وقت البيت هو وقتهم .

ورغم انه لا توجد أدلة أو دراسات كافية عن الرئيس العربى ، الا أن الانسان لايحتاج الى جهد كبير ليعرف أن كثيرا منهــم ، ان لم يكن كلهم ليسوا بأسعد حالا ، هذا طبعا عن بعضهم الذين يدعون الظروف الخارجية المحيطة والحاجــات العوارض الفورية المستمرة تسيطر على يومهم واستخدام جهودهم وطاقاتهم . ومع ذلك فان مثل هذا الرئيس الذى يدع مثل هذه الضغوط الخارجية تديره وتسيطر عليه وتتحكم فيه هو على الاقل احسن من غيره ، فهو يصرف جزءا من وقته على نشاطات تعتبر جزءا من مسئولياته ، وان كانت اقل اهمية . ولــكن الاسوأ منه هو الرئيس الذى يضيع وقته فى تصحيح تفصيلات

واهية ، ويتدخل فى جزئيــات عابرة ، ويراجــع شخصيا اعمــالا يمكن يقوم بهــا غيره وتنتهى عندهــم ، ومن ثم فانه يمنع غــيره من المديرين المسئولين والمباشرين من تأدية ما يجب أن يؤدوه بطريقتهم رغم أن المفروض انهم اكفأ منه فى هذا المجال المتخصص . ان مثل هذا الرئيس يرتكب فى حق عمله خطأ يؤدى به الى أن يهمل الاستماع ومعالجة المشكلات عالية الصــوت التى تتعلق بأنواع الخلل الذى لايمكن أن يعالجه الا هو. **ان اقدر هؤلاء الرؤساء وأخلصهم نيه وقصــدا ، لا يمكن أن ينجحوا فى القيام بوظيفتهم ، ويكون مثل من يمتطى نمرا يحرثبه بحرا ويحصدعاصفة واعصارا ... أن هذا الوصف المجازى لوظيفة مثل هذا الرئيس ليس مبالغــة ، ولكنه حقيقة ظاهرة للعيــان .**

الناصح الذى لا ينتصح

ان وظيفة الرئيس هى أقل الوظائف استفادة من تطبيق مفهوم الادارة العلمية ، هذا المفهوم الذى يحرص كل الرؤســاء على اقناع الآخرين بتطبيقه ... وان كان أحد مبررات ذلك أن هذا التطبيق على وظيفةالرئيس عمليةصعبة ومعقدة، وتحتاج الى جهد متعمق وتدبير يمكن أن يجيب على اسئلة من نوع : أى الانشطة يجب أن يقوم بها الرئيس شخصيا ؟ وكيف يقوم بهــا ؟ وأى الانشطة يمكن أن يفوضها ويتركها للآخرين ؟ ومن هؤلاء الآخرون ؟ وقبل وفوق أى شىء آخر ، أى الانشطة تأتى أولا على جدول اعماله ؟ وما هو الوقت الذى ينبغى أن يكرسه لها ، بغض النظر عن أية ضغوط أو أزمات تكون هناك ؟

ان أى رئيس لماح لا يمكن أن يقوم بوظيفــة الرئيس مهما كانت درجتــه العلمية ، وقدرته المهنية ، أو سرعته فى العمل أو فطنته ، مالم يكن فى الامكان تخطيط هذه الوظيفة ، لكى يؤدى عملها وواجبها وفقا لخطة مرسومة ودقيقة . ان هذا هو ما ننصح به القائمين بوظائف اقل اهمية، فما البال بوظيفة الرئيس اخطر واهم الوظائف.

ان وظيفة الرئيس ، حتى فى اقصى درجــات اللامركزية ، وظيفــة ترهق أكفــا من يمكن أن يمارسها . فمشكلة وظيفة الرئيس ليست فقط فى كبر شأن وعدد الانشطة التى تغطيهــا ولكن ايضا فى تنوعها وتنافرها . فالقائمة تشتمل على واجبات لها طابع تخطيطى وتحليلى وصــياغة سياسات . وبعضها يحتاج الى افعال حاسمة وفورية مثل التعامل مع أزمة خطيرة ، وبعضها الآخر يتعامل مع الاجل الطويل ، وغيرها يتعامل مع مشاكل فورية وبعض هذه النشاطات تحتاج الى مهارة التفاوض ، وبعضها الى مهارة المتكلم، وبعضها الى مهارة المفكر ، وبعضها الآخر من نوع مهارات العلاقات ، وبعض هذه الآخيرة مثل حضور النشاطات والولائم تحتاج بالدرجة الاولى الى معدة مصفحة ومشاعرانسانية جاهزة للتعبير بالسرور أو الحزن أو الاقتباس حسب الأحوال .

ان اقل عدد من الصفات المطلوبة لعمل الرئيس هى ثلاث « رجل فكر » و « رجل فعل » و «رجل مواجهة » واتفاق على الاكثر من هذه الصفات يجوز أن يكون فى رجــل واحد ، أما أن تتوافر الصفات الثلاث فى رجل واحد ، فان هذا لابد أن يعطى دليلا كافيا لعلماء النفس عن وجود ظاهرة انفصام الشخصية ، الا فى حالات قليلة لا يجوز القياس عليها .

وظيفة الرئيس وخاصية القابلية للانعزال

أن وظيفة الرئيس بطبيعتها تتمتع بخاصــية القابلية للانعزال . فكل واحديريد منه شيئا ويريد أن يحدثه نيه على انفراد . مساعدوه يريدون أن يبيعوه أفكارهم الشخصية،وان يحسنوا مراكزهم الذاتيــة فى نظره ، واصــلح وقت لذلك هو أن ينفردوا به ، والعملاء يريدون أن يبيعوه مالديهم، وأن يحصلوا منه على شروط أفضل بعيدا عن الآخرين والمنافسين . والجميع يتوقعون منــه ويطالبون داخل ذاتهم أن ينصت اليهم باستعداد ورضى وصبر وأناة . ثم انه بسبب كبر حجم عمله ، فان الحقائق والمعلومات لابد وأن تأتى اليه ملخصة وفى شكل تجريدى ، ومن ثم فانه

يمارس نظرته للأمور من خلال عصارات مقطرة، ويتعامل مع الحقائق التى يرى مساعدوه انها جديرة بالعرض عليه ، وهى بالضرورة ليست كل الحقائق ، كما أنها بالضرورة ليست أهمها الا من وجهة نظر هؤلاء المساعدين ، كما انه يتعاطاها فى كبسولات معدة سلفا . وليس فى شكلها الذى هى عليه وجميعها من نوع Second-hand ، لانه لا يستطيع أن يراها ويلمســها الا من خــلال عدسات الآخرين ، وكل عدسات الرؤية لابد وان تكون متحيزة بطبيعتها لما اعدت لأن تراه .

حتى حياته الاجتماعية — ان كانت له هذه الحياة — تحت ضغط الالحاحات المستمرة حياة يقضيها مع ناس ليسوا دائما من اختياره ، ولابد وأن يقضيها مع ناس فى مســتوى أهميتــه أو مرتبته وفى العادة من نفس موقعه ، الامر الذى يحرمه عادة من أن يقابل آخرين ممن لهم وجهات نظر وآراء وخبرات ليست بالضرورة من نوع ما لديه . انه لابد وأن يقضى اوقاته مع هــؤلاء دون خطأ واحد . فكل خطأ منه خطير جــدا ومحسوب عليه ، كما انه لابد وان يكون فى أقصى اطار من اليقظة ، وأيضا من رفع الكلفة وتعمد عدم الرسمية . **ولذلك فانه يمكن القول بانه لا يوجد فرد واحد أكثر وحدة وانعزالا ووحشــة من هذا الرجل الجالس على كرسى الرئاسة ، رغم انه أكثر الناس حاجة الى من يتحدث اليــه بقلب مفتوح وصراحة حقيقية .**

ان الكسر الحقيقى لهذه العزلة ، والابقاءعلى المعانى البشرية فى عمل الرئيس ، لا يأتى الا من خلال العمــل فى فريق من مســتواه ، ومن ثم لا يريدون منه شيئا شخصيا ، والذين بالتــالى يمكن أن يصارحهم هموم العمل الحقيقيةوالتحدث معهم بحرية الند للند ، أولئك الذين لا حاجة لان تؤول كل كلمة أو فعل لهم تأويلا ملتويا . هؤلاء الذين يمكن أن يتبادل معهم التفكير بصوت مرتفع ودون ارتباط أو الزام للنفس مقدما بهذا التفكير . أن الانسان لا يفكر بصوت مرتفع ومتحرر الا مع ند له نفس المكانة ؛ وفى نفس الوقت صديق،وهو هذا الند أيضا الذى يمكن أن يبادلك عديدا من وجهات النظر المتنوعة والآراء والأفكار وجميــع ما يلزم للوصول الى قرارات سليمة .

مجالس المطبخ : Kitchen Cabinets

أن اخطر ما يحدث عندما يزيد حجم وظيفة الرئيس عما يجب أن تكون عليه هو نمو ما يمكن أن نطلق عليه مجالس المطبخ . فتحول الرئيس الى موقف لا يستطيع فيه أن يمارس وظيفته ، أو يدفعه الى أن يحيط نفسه بمساعدين وفرق من ثقاته الشــخصيين ، والمســاعدين المتنوعين ، والمحليين ، ومجموعــة ممن يرون له ما يفعله الآخرون وغير ذلك . ورغم أنه لا أحد من هؤلاء لديه واجبات محددة ومعرفة ســلفا ومعــروفة للجميع ، ألا أنهم جميعــا يتمتعون بفرص باب الرئيس المفتوح ، ومطاولته المباشرة ، ومن ثم تتحقق له مكانات خاصة فى المنظمة لهــا مراكز قوة خفية وسحرية .

انهم بهذا الوضع يقتطعون من سلطاتالمديرين المنفذين ، ويكررون أعمــالهم ، ويحرمونهم من الاتصال المباشر مع الرئيس . ان هذه الطبقة المتطفلة هى ناتج طبيعى لنهم الرئيس فى جمع مزيد من الاختصاصات والمسئوليات اليه ، كما أنها اسوأ أسباب فساد التنظيم . انه « مجتمع الخلان » ، ومع ذلك فان مثل هذا الرئيس لا يمكن أن يستغنى عن هذا الســوس الذى ينخر فى النخاع ، فبالنظر الى أن وظيفته قد تحولت الى حجم الهيلمان فانه مضطر الى الاســتعانة بمزيد من هؤلاء السكرتيرين الخصوصيين والحاسيب والمحظيين والذين تنتقــل الى أيديهم مصــائر أخطر وأحرج القرارات .

ان أسوأ مثال علىذلك يمكن أنشاهده عندما يزيد فيها هؤلاء المحظيــون على ضعف عدد نواب الرئيس وجميعهم يعملون أى شىء ، ابتداء من شراء هدايا أعياد الميلاد والمناســبات ، وانتهاء الى تخطيط أو رسم السياسة العامة للمنظمة . صــحيح انه ليس يفترض أن أيا منهــم له أى

سلطة ، ومع ذلك فانهم فى الحقيقــة والواقع يتخذون أخطر القرارات ، فاذا طلب الى الرئيس أن يتخلى عن هؤلاء كانت أجابته الطبيعية : وكيف أعمل بدونهم ؟

الطريق الى حل أزمة وظيفة الرئيس

١ — من المفهوم طبعا أن تضخم وظيفة الرئيس ليس مردها فى كل الأحوال الى حرص الرئيس على أن يجمع اليــه مزيدا من المســـئوليات والاختصاصات ، وأن يتدخل فى تفاصيل عمــل مرءوسيه وأجهزته المساعدة ولكن هــذا التضخم قد يكون أيضا مرجعه الى ميل المرءوسين لأن يرفعوا اليــه للمشــورة أو التصــديق ما تنص التنظيمات على أنه من اختصاصهم ومسئولياتهم.

وبالنظر الى أنه من الصعب توصيف وظيفة الرئيس ومسئولياته واختصاصه بالطريقة العادية التى توصف بها الوظائف الأخــرى ، فان المدخل الوحيد المناسب لتوصيف هذه الوظيفة هو مدخل التوصيف « بمفهوم المخالفة » ، فينص تصريحا على ما يقع باطلا وغير جائز أن يعرض على هذا الرئيس ، بل ولا مانع فى بداية تثبيت معنى المنع أن تقــرر عقــوبات جــزاء على كلا الطرفين ، المرءوس الذى يعرض عليه الرئيس أمرا ممنوعا عرضه عليه ، والرئيس الذى يتعرض لموضوعات من اختصاص مرءوسيه .

أن قوانين الرشوة تعاقب الراشى والمرتشى معا وتكيل لهما بنفس الكيل .

٢ — أن تتحول وظيفة الرئيس الى وظيفــة « فريق رئاسى » بدلا من فرد وحيد كرئيس . ان هذا المدخل يقدم حلولا كثيرة جدا لمشاكل منصب الرئيس ، خصوصا لو توافرت له ضمانات تساوى أهمية شخصيات أعضاء « الفريق الرئاسى » . انه شىء مثل أن المركز الأول هو مركز كذا أو مكرر ، وأن تكون رئاسة هذا الفريق هى رئاسة بالتناوب ، فيجلس كل رئيس فى منصب الربان مثلما يجلس الأول بين الأوائل المكررين . وبالنظر الى أن الرئيس ليس أهم اعضاء «فريق الرئاسة»، وبالنظر الى أنه رئيس بالتناوب ، فانه لابد وأن يحظر كل الحظر عند توليه عملية الرئاسة أن يتسلط أو يمنع أو يتداخل فى مسئوليات ليست من اختصاصه ، كما أن تميزه برئاسة الفريق لفترة لا تتحول من عملية مسئولية موقوتة الى عقدة نقص أو تفوق .

الخلاف فى الرأى والقرار الرشيد

لكى تتخذ قرارا رشيدا ينبغى ان تؤكد الحاجة الى احتكاك الرأى بالحقائق ، والحاجة الى التأكد تماما من انك لم تبدأ بالنتيجة وتسعى بعد ذلك لدعمها بالحقائق ، وهناك اسباب ثلاثة رئيسية تدعو الى ضرورة وجود خلاف فى الرأى : أولها ان ذلك يحميك من أن تصبح سجين منظمتك . فكل فرد فيها فى حاجة دواما الى شىء ما من صانع القرار ، وثانيها أن الخلاف فى الرأى وحده يمكن ان يوفر بدائل لقرارك فالاحتمال كبير ان يثبت خطأ قرارك لان اى تغير فى الظروف قد يجعله كذلك ، وثالثها ان الخــلاف فى الرأى مطلوب لانعاش التصور ، والتصور يحتــاج الى تحد والى اثارة والا بقى خاملا غير مستغل ، فالخلاف فى الرأى — وخاصة اذا كان منطقيا ووليد فكر ومدعما بالوثائق — هو اكثر المؤثرات فعالية .. انك كمدير لا تؤجر لتفعل ما يحلو لك بل لتفعل ما هو سليم ، ولن تستطيع ذلك الا باتخاذ قرارات رشيدة مؤثرة .

Modern Offices Procedures (— نوفمبر ١٩٧٢)

المؤسسة المصرية العامة للأدوية

بين توفير الخدمة وتحقيق الربح

د. زكريا جاد

« الموقف بين مؤسسة الادوية وشركاتها موقف يتنازعه من ناحيــة التزام المؤسسة بتوفير مطلب عام أســاسى ، مهما كانت شروط ذلك الالتزام ، ومن ناحيــة أخرى رغبة الشركات فى ترشيد أعمالها اقتصاديا ، فانها المسئولة أولا وآخرا عما تحقق من ربح ، وما قد تتكبد من خسارة ، وذلك فى ظروف صعبة تفرض عليها مجموعة من البدائل، ليست هى افضل أو أحسن البدائل فى كل الاحوال . والامر يحتاج الى جرعة متوازنة من ذلك الالتزام وتلك الرغبة ، وهى جرعة من الواضح انهــا صعبة التركيب ، ومتغايرة من حالة الى حالة . ومع ذلك يجب أن نقرر أن ترشيد العلاج على هذا النحو او ذاك امر صعب ، لان الاسرة الطبية فى مصر تتوزع بين مدارس مختلفــة ومتعددة ، ولكل مدرسة مذهبها فى تناول قواعد العلاج » .

فى أول يناير عام ١٩٦٢ صدر القرار الجمهورى رقم ٢١٦ لسنة ٦٢ بانشاء المؤسسة المصرية العامة للأدويــة والكيماويــات والمســتلزمات الطبية . وقد جاء هذا القرار ضمن قرارات انشاء المؤسسات النوعية التى حلت محل المؤسسات التكامليــة الثلاث : المؤســســة الاقتصــادية ، ومؤسسة مصر ، ومؤسسة النصر . وقد تطلب الأمر حينئذ — تحقيقــا لأهداف التنظيم الجديد لشركات القطاع العام — تجميع كل ما يخص الدواء تحت لواء هذه المؤسسة . والملاحظ أن المؤسسة العامة للأدوية ولو أنها تقع — من حيث الشكل — ضمن المؤسسات النوعية الا أن لها سمتين مميزتين :

السمة الأولى : أنها تتمتع بقدر من التكامل لا يتوافر فى مؤســســة أخرى ، اذ أنها بجانب

د. زكريا جاد
مدير عام الرقابة والابحاث بشركة النيل للادوية

سبق ان نشرنا لــه عــدة بحوث منها التجربــة المصريــة فى تطبيق الرقــابة الكلية على الجودة فى صــناعة الادوية » نشر فى عدد ابريل ١٩٧١ « حول مشكلات البحث العلمى فى الوحدات الانتاجية » نشر فى عدد يوليو ١٩٧٢ — « حول تمويل البحث العلمى فى مصر » نشر فى عدد أكتوبر ١٩٧٣ .

مســـئوليتها عن التخطيط والتنظيم والاشراف ، تقوم ـــ عن طريق شركاتهـــا ـــ بكل العمليات المتصلة بالدواء من استيراد خامات ومستلزمات وآلات ، الى تصنيع مستحضرات صيدلية الى توزيعها بالسوق المحلى والتصدير .

والسمة الثانية : أن مؤسسة الأدويـــة بحكم نشأتها كانت تقـــوم ـــ وما زالت حتى الآن ـــ ببعض الأنشطة ، بحيث لا يقف دورها عند حد التخطيط والاشراف ، بل يتعـــداه الى التنفيـــذ الفعلى . ففى السنوات الأولى من عمر المؤسسة كان يتبعها جهاز مسئول عن توزيع الادوية على مستوى الجمهورية ، وفى عام ١٩٦٥ انسلخ عنها هذا الجهاز عقب صدور القرار الجمهورى رقم ١٦٣٥ لســـنة ١٩٦٥ بانشـــاء الشركة المصرية لتجارة وتوزيع الادوية والكيماويات والمستلزمات الطبية التى وكلت اليها مسئولية التوزيع . كما يوجد أيضا ضمن أجهزة المؤسسة جهاز للتصدير يقوم بالتعاقد والتسويق الخارجى . كذلك يتبع المؤسسة مركز للأبحاث والرقابة مهمته اجراء البحوث المختلفة المتصلة بالدواء والعلاج ، وكذلك رقابة انتاج الشركات .

ومما سبق يلاحظ أن دور المؤســـســـة اكبر بكثير من الدور التقليدى للمؤسسة العامة طبقا لما ورد بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ فى شأن مؤسسات وشركات القطاع العام .

ومن ناحية أخرى فان الدواء بحكم ارتباطه بالصحة العامة للشعب قد ضاعف من مسئولية المؤسسة ، باعتباره حقا لكل مواطن لا سلعة تباع وتشترى . **وهكذا نجد أن المؤسسة العامة للأدويـــة مسئولة بالدرجة الاولى عن توفـــير الخدمة العلاجية ممثـــلة فى دواء ناجـــح وفعال وبسعر فى متناول الجميع ، وكذلك الاستجابة لكل مايتطلبه سوق العلاج من عقاقير ومستلزمات وآلات طبية واغذية لطفال أحيانا . ثم ان تتبيع مؤسسة الأدوية لوزير الصحة ، وهو المسئول الأول عن صحة الشعب ، وقاية وعلاجا ، قد** حدد بوضوح مهمة المؤسسة فوضعها ضمن أجهزة الدولة المسئولة عن توفير الخدمات العامة وفى مقدمتها بطبيعة الحال الخدمة الصحية .

وتأسيسا على هذا هل يمكن أن تعتبر مؤسسة الادوية مرفقا عاما وأن نعاملها معاملة المرفق العام . . ؟

فى عام ١٩٥٧ صدر القرار الجمهورى رقم ١٩ لسنة ١٩٥٧ المعدل بالقرار الجمهورى رقم ٢٩٠ لسنة ١٩٦٠ بانشاء الهيئة العليا للأدوية ، ونص فيه على أن تختص الهيئة بالعمل على النهوض بصناعة الادوية والمستلزمات الطبية فى البلاد ، والعمل على سد حاجتها منها .

وفى يوليو عام ١٩٦٠ صدر القرار الجمهورى رقم ٢١٢ لسنة ١٩٦٠ والذى تقرر بمقتضاه ان يقتصر استيراد الادوية على الهيئة العليا للأدوية وأن يكون توزيع الادويـــة المحلية والمســـتوردة مقصورا على المؤسسة المصرية لتجارة وتوزيع الادوية ، والتى انشئت خصيصا لهذا الغرض . ثم استقر الوضع نهائيا بصدور القرار الجمهورى رقم ٢١٦ لسنة ١٩٦٢ بانشاء المؤسسة المصرية العامة للادوية والكيماويات والمستلزمات الطبية ليتجمع فيها كل شئون الدواء تخطيطا واستيرادا وتصنيعا وتوزيعا .

ويلاحظ هنا أن الهيئة العليا للأدوية التى كانت تقوم أساسا بالدراسة والبحث وضبط عمليات استيراد الأدوية ، قد تحولت الى مؤسسة بعد ضم النشاطين الانتاجى والتوزيعى اليها . وهذا التحول من هيئة الى مؤسسة لم يجىء عفويا ، بل كان تحولا منطقيا ومقصـــودا بحيث تصبح المؤســـســـة المصرية العامة للأدويـــة احـــدى المؤسسات الاقتصادية فى الدولة ، وتخضع لكل المعايير التى تخضع لها المؤسسات العامة . من ذلك يتضح أن ادراج مؤسسة الادوية تحت قائمة المرافق العامة أمر صعب ، بل مستحيل . **وبالرغم من هذا فان المؤسسة ، احساسا منها بمسئوليتها ، تميل دائما فى قراراتها نحو توفير الخدمة على حساب الربح .** فقد تبنت المؤسسة منذ نشأتها سياسة خفض أســـعار الأدوية ،

ولا تزال متمسكة بهذه السياسة ، بالرغم من ارتفاع أسعار الخامات والأجور وبقية العناصر الأخرى الداخلة فى العملية الانتاجية . كما أن تسعير الدواء الجديد يتم بمعرفة لجنة مشكلة بالمؤسسة وليس عن طريق الشركة المنتجة . كما تحملت عبء ترشيد الدواء بالقضاء على الفوضى التى كانت ضاربة اطنابها فى الخمسينيات ، حيث وصل عدد المستحضرات المتداولة بالسوق أكثر من عشرة آلاف مستحضر. واذا كانت المؤسسة قد نجحت فى الحد من استيراد العديد من الأدوية التى اثبتت اللجان الفنية عدم جدواها ، فان المشكلة الحقيقية التى تواجهالمؤسسة هى تنظيمانتاج شركاتها المحلية . وهذه المشكلة هى التى سنتعرض لها بشيء من التفصيل ، لأنها تعكس بدرجة كبيرة التعارض الواضح بين موقف المؤسسة من ناحية ، وشركاتها من ناحية أخرى ، وترجيح الأولى للخدمة على حساب الربح ، وتمسك الشركات بالاعتبارات الاقتصادية .

لجأت المؤسسة منذ بدء نشاطها عقب التأميم مباشرة الى ترك الحرية للشركات فى تحديد مساراتها واستخدام نوع من التنمية الذاتية ، وقد أمكن بانتهاج هذه السياسة تحقيق قدر كبير من التقدم والارتفاع بالطاقة الانتاجية الى ما يقرب من خمسين مليون جنيه . الا أن المؤسسة — بعد فترة الانطلاق — احست بضرورة التنظيم والحد من عدد المستحضرات المنتجة بالغاء الاصناف المتكررة والمستحضرات القديمة التى لا تساير العصر . فقامت بتشكيل أكثر من لجنة لدراسة الاصناف المتداولة والمنتجة بشركاتها ومحاولة ضغطها الى أنسب حجم ممكن . ونستطيع أن نقرر أن محاولات المؤسسة لم تكلل حتى الآن بالنجاح — أو على الاقل — بالنجاح الذى كانت ترجوه ، ذلك أن الشركات لها موقف مخالف .

ان التطوير الذى تستهدفه المؤسسة ليس مجرد الغاء أصناف ، بل هو فى الواقع عملية تنظيم واسعة ، وترشيد للانتاج ، واستخدام أمثل للطاقات ، وتنشيط حى للأبحاث ، الأمر الذى يستعصى فهمه على بعض الشركات التى تحكمها الاعتبارات الاقتصادية قبل أى اعتبار آخر .

ان شركات الادوية المصرية — ولو أنها استطاعت تحقيق قدر كبير من النمو خلال السنوات العشر الماضية — الا أنها على ضوء امكاناتها الحالية ، وفى ظل التطورات الاقتصادية والدوائية فى العالم ، غير قادرة على مجاراة متطلبات العصر فى عالم العلاج اذاعملت منفردة، بل انها تحتاج الى أكبر درجة من التنسيق والتكامل لمواجهة التكتلات الاقتصادية الكبيرة وشركات الأدوية العملاقة بالخارج . وهذا يعنى أن التطور ضرورى بل حتمى اذا أريد للصناعة الدوائية الاستمرار ، وقد يكون أحد المداخل الطبيعية ، وصولا لتحقيق بعض هذه الأهداف ، هو البدء بعمل شكل من أشكال التنسيق بين الشركات الصناعية بمؤسسة الأدوية ، بما يقضى على التكرار والأزدواجية ، وبما يلون كل شركة بلون معين من المستحضرات تتميز به وتتفرغ له .

على أنه يمكن تلخيص موقف الشركات على الوجه التالى :

١ — أن شركات الادوية قد صممت بشكل يسمح بانتاج جميع الأشكال الصيدلية وهى الحقن ، والأقراص والأشربة والمراهم والحبيبات .. الخ وأن كانت هناك بعض الخطوط الانتاجية الخاصة التى لاتتوافر فى كل الشركات .

٢ — ان بعض المجموعات الدوائية الواسعة الانتشار والتى تتميز بضخامة الاستهلاك ، مثل الفيتامينات وأدوية الكحة والهضم تنتج بجميع الشركات تقريبا .

٣ — أن سعة انتشار بعض المستحضرات ودرجة تقبلها لدى المرضى ، بل الأطباء لا يرتبط

ـــ بالضرورة ـــ بنشاط الشركة المنتجة أو الأساس العلمى للتركيبة بقدر ارتباطها بعوامل أخرى نفسية واقتصادية وبيئية وأحيانا تاريخية .

ومن الجدير بالذكر أن هذه المستحضرات كثيرا ما تقترح اللجان الفنية الغاءها دون النظر للاخطار الاقتصادية على الشركات المنتجة أو الأبعاد الاجتماعية والنفسية على المستهلك . ذلك أن العلاقة بين المريض والدواء علاقة فريدة ، فالمستهلك العادى قد يسعى بطريقة مطلقة الى السلعة الجديدة مثل السيارة أو جهاز التليفزيون، أما المريض فموقفه مختلف تماما . ان المريض ـــ وبصفة خاصة المريض المزمن ـــ عندما يرتاح لدواء معين يستمر فى تناوله لعدة سنوات قد تمتد بقية عمره .

٤ ـــ ان الغاء بعض المستحضرات المتكررة قد لا يحقق ـــ بالضرورة ـــ زيادة مقابلة فى الأصناف البديلة الباقية فى سوق الدواء ، اذ ان درجة القبول أو التوافق بين الدواء والمريض عملية فردية وخاصة جدا ، لا يمكن التعميم فيها ، فقد يرتاح بعض المرضى لنوع معين من الدواء ، ويرتاح البعض الآخر لمثيله . هذا فضلا عن أن درجة اقتناع الطبيب بدواء معين ترتبط بنظرة خاصة اكتسبها من ممارسته للعلاج والاستماع للمرضى المترددين عليه ـــ كل هذا يجعل من عملية الانتقاء فى بعض المجموعات الدوائية مثل ادوية الهضم ـــ الحساسية ـــ الصداع ... الخ امرا بالغ الصعوبة .

٥ ـــ أن الارقام التى ترد بخطة الشركات عن انتاج بعض المستحضرات وتوزيعها قد لا تمثل الحاجة الفعلية للمجتمع من هذه المستحضرات ، اذ أن ارتفاع أو انخفاض توزيعها قد يرجع الى نشاط مندوبى البيع لتصريف ما تم انتاجه، وخاصة أن الشركات تعمل فى ظل ظروف صعبة بسبب عدم توافر الخامات المطلوبة ، مما يدفعها الى محاولة تحقيق الخطة الانتاجية (من حيث القيمة) بانتاج اى مستحضرات تتوافر لديها خاماتها .

***

موقف الشركات من عملية التغيير

ظهرت الحاجة فى السنوات الاخيرة الى ضرورة احداث نوع من التغيير فى هيكل المستحضرات الصيدلية ، وتشكل العديد من اللجان على مستوى المؤسسة وفى بعض الشركات بغرض خفض عدد المستحضرات كوسيلة لرفع الكفاية وتحسين الخدمة بتركيز الجهود على عدد محدود من الأدوية الأساسية والهامة . وقد بادرت بعض الشركات بالغاء بعض مستحضراتها التى تعتبرها غير اقتصادية أو لا تمثل ثقلا اقتصاديا ذا بال . ومثل هذا التخفيض فى بعض حالاته لا يحقق أهداف المؤسسة التى تنظر للخدمة قبل الربح ، فبعض الأصناف التى الغتها الشركات أو شرعت فى الغائها قد تكون من الأدوية الحيوية التى لا غنى عنها والتى يطلق عليها اسم life saving drugs الأمر الذى يسبب احتكاكا شديدا بين المؤسسة وشركاتها : الأولى تسعى لتوفير الأدوية الهامة والحيوية بحكم التزامها أمام الدولة .. والثانية تنتج ما يحقق لها أرباحا مجزية أو على الأقل توازنا اقتصاديا معقولا حتى لا تتعرض لمتاعب مالية أو انتاجية أو عمالية هى فى غنى عنها ما دام تقييم موقف الشركة يعتمد الى حد بعيد على ما تحققه من أرباح قابلة للتوزيع .

ان السؤال الذى يفرض نفسه بالحاح هو : ما هو موقف شركات الادوية ... ؟ هل الشركة وحدة انتاجية تعمل فى اطار خطة مركزية تضعها المؤسسة ولا تتعدى مسئولية الشركة فى هذه الحالة تنفيذ الخطة الانتاجية : أم ان الشركة وحدة اقتصادية بكل مقوماتها مسئولة عن العملية الانتاجية الكاملة بما فيها من انتاج وتصدير وربح وخسارة وعمالة .. الى آخر العناصر الاخرى ؟

الواقع يقول ان الشركة هى وحدة اقتصادية بكل معنى الكلمة مسئولة عن الانتاج ، كما انها مسئولة عن البيع والتصدير ، الامر الذى يتحتم معه أن يكون لها كلمة فيما يجب الغاؤه من منتجاتها . ولكن من ناحية أخرى فان شركات الأدوية ، باعتبارها شركات عامة ، تعمل فى ظل

تخطيط مركزى لتوفير حاجات اساسية ملتزمة بالانصياع — بدرجة ما — الى ما تحدده الدولة من أهداف انتاجية ، بحيث لا يجوز لها الانفراد بالرأى فيما يجب انتاجه وما يجب الغاؤه ، هذا فضلا عن أن ما تنتجه شركات الادوية هو سلعة استراتيجية لها وضع خاص . أن محاولة التوفيق بين ما تسعى اليه المؤسسة ، وما تتمسك به الشركة ، وان كان صعبا ، ليس مستحيلا ،على شريطة الا يأخذ الموضوع شكل طرف يأمر وطرف يأتمر ... ذلك أن الشركات عادة تقابل القرارات التحكمية بمعارضة شديدة ، نظرا لاحساسها بأنها هى الجهة المسئولة عن النتائج السالبة والموجبة ، وهى التى ستتحمل أعباء أى خسارة لو تحققت .

اذا نظرنا لموقف الشركات من عملية تخفيض عدد المستحضرات نجد انها اتجهت نحو الغاء المستحضرات ضعيفة التوزيع أو التى هبط توزيعها الى درجة لا تشجع على الاستمرار فى انتاجها ، اى انه يمكن القول — مع التحفظ — أن الشركات حينما قررت الغاء بعض مستحضراتها راعت بجانب مصلحتها الاقتصادية درجة انتشار المستحضر والتى تعكس بشكل تقريبى مدى الحاجة اليه . لكن هذا الرأى لا يمكن الأخذ به على اطلاقه ، فهناك مستحضرات شحيحة التوزيع وغير اقتصادية مطلقا ، لكنها حيوية مثل حقن الادرينالين والاميتين والبروتامين بل وامبولات الماء المقطر التى تستخدم كمذيب لبعض المضادات الحيوية والتى تحقق خسارة مؤكدة للشركات المنتجة ، نظرا لانخفاض سعر بيعها ، وارتفاع تكلفة انتاجها نسبيا . أن ما يستهلك فى تصنيع امبول من الماء المقطر من عمالة ومستلزمات ومواد ومصروفات أخرى لا يقل كثيرا عما يستهلك فى تصنيع امبول فيتامين ب ١٢ مثلا ، لكن سعر بيع المصنع من الصنف الأول لا يتعدى مليمين أو ثلاثة مليمات ، فى حين يصل سعر بيع المصنع من الصنف الثانى الى عدة قروش .

أن آلة كبس الاقراص التى تعطى انتاجا من أقراص الاسبرين لا تتعدى قيمته مائة جنيه تستطيع أن تعطى فى نفس زمن التشغيل انتاجا من أصناف أخرى مثل الكورتيزون ومشتقاته تتعدى قيمتها أكثر من ألف جنيه . والأمثلة على ذلك كثيرة جدا .

فاذا نظرنا الى موقف المؤسسة من عملية خفض عدد المستحضرات نجد أن اللجان التى شكلتها قد سيطرت عليها نظرة ترشيد قومية تحابى الخدمة العلاجية على حساب المنفعة الاقتصادية . لقد اقترحت بعض هذه اللجان الغاء بعض المستحضرات التى تعتبر عمودا فقريا للشركة المنتجة والتى تمثل ما يزيد عن ٤٠٪ من قيمة انتاجها دون اقتراح البدائل التى بواسطتها تستطيع الشركة الاحتفاظ بتوازنها ، بل شملت بعض الاقتراحات الغاء مستحضر يمثل وحده أكثر من ١٠٪ من الانتاج الكلى للشركة . كل هذا باعد بين ما تستهدفه المؤسسة وما تراه الشركات . أن اعتبارات الخدمة ومدى الالتزام بها ليست موجودة بالقدر الكافى لدى الشركات ، أو ليس لها الأولية الأولى . أن الالتزام من جانب الشركة، كما يفهمه العاملون بها ، هو تحقيق رقمين أساسين هما : **رقم الانتاج ، ورقم البيع** ، ثم تأتى بعد ذلك القيمة المضافة وانتاجية العامل .. الى آخر هذه المعايير الاقتصادية. ثم أن الشركات ملزمة أيضا بتوفير المستحضرات التى تراها ضرورية لتنميتها واستغلال الطاقة المتاحة لديها آلية كانت أم بشرية . ثم أن فى استطاعة الشركات أن تقضى على بعض مستحضراتها التى ترى أن انتاجها يمثل عبئا عليها ، ومنطقها هو أن تستخدم طاقتها فيما هو انفع لها ، وتعتبر أن مثل هذا المسلك هو نوع من أنواع الترشيد الاقتصادى ورفع الكفاية . وقد تلجأ بعض الشركات ، اعتمادا على هذا المفهوم ، الى انتاج بعض المستحضرات التى تعتبر ترفا لا لزوم له ، أو تلك التى تعتمد على الخداع النفسى أكثر مما تعتمد على التأثير الفسيولوجى والتى تؤثر على الوجدان ، وتحرك الآمال فى شباب دائم وحيوية متدفقة الى آخر تلك الدعايات البراقة التى تشد ملايين الواهمين المتعلقين بحياة عريضة ليس لها

نهاية . والحق يقال أن شركاتنا أن فعلت هذا ، فهى لاتبتدع أو تبتكر ، بل ان معظم الشركات العالمية الكبيرة ذات السمعة الطبية فى مجالات البحوث والعلاج تنتهج نفس النهج أحيانا ، لكنها تعمل فى ظل اقتصاد حر لا يخضع لأى ضوابط . وهـذا هو الفارق بين الشركات العالمية وشركاتنا التى يجب أن تعمل فى ظل مخططات المجتمـع الذى أنشئت من أجل خدمته ، أن تنتج ما يحتاج اليه المحتاجون لا ما يطلبه القادرون . لقـد انفقت الدولة ملايين الجنيهات فى انشاء مصـانع من أجل توفير الدواء للمرضى الكادحين من العمال والفلاحين ، وليس من أجل تصنيع الهرمونات والمقويات للمترفين .

فاذا تركنا موضوع الخلاف بين المؤسسـة وشركاتها حول سياسة الربح وتوفير الخـدمة لاختلاف موقفهما مع عدم وجود تحديد فاصـل للمسئوليات ، واذا كان من العسير — فى ظـل التزام المؤسسة بموقفها — تحرير الشركات من أسس التقييم الاقتصادى عند محاسبتها ، الأمر الذى يجعل القطاع كله مسئولا عن توفير الخدمة وتحقيق الربح فى نفس الوقت ، فان هنـاك من المحاذير والملاحظات ما يستوجب الوقوف عندها :

١ — ان الالتزام بمعيارى الخدمة والربح معا أمر بالغ الصعوبة ، ويحتاج لقدر كبير من الحكمة والعدل والدقة حتى لا يميل الميزان نحو كفة على حساب الكفة الأخرى . والخوف كل الخـوف أن يلتهم الربح الخدمة ، فيتعاظم الأول وتنحـدر الثانية . والحيل الانتاجية هنـا كثيرة ، مثـل التوسع فى انتاج الأصناف المرتفعة الثمن ، أو توجيه الاهتمام للعبوات الكبيرة أو الصغيرة ، أيهما ذات هامش ربح أوسع ... يتم هذا دون نظر لمصلحة المريض الحقيقية .

٢ — ان الربح — حتى بالنسبة للمؤسسة — مطلوب ، لانه يمثـل عائـدا ضروريا للنمـو ، ولمواجهة النفقات المتزايدة كل عام ، ذلك أن اعتماد القطاع على خزانة الدولة غير مأمون الجانب ، والوضع الأسلم هو فى اعتماد القطـاع على نفسه فى عمليات التمويل الذاتى باعتبارها الوسيلة المضمونة للنمو . وهـذا يعنـى أن اعتبارات الربح لم تذهب عن فكر المؤسسة مما يهدد الخدمة أحيانا .

٣ — اذا كان الربح كمعيار يمكن تحديده تحديدا دقيقا ، فالأمر يختلف كثيرا عن الخدمة ، لأنها — كمعيار — لايمكن تحديدها تحديدا دقيقا وقاطعا ، بل هى معيار نسبى قد نختلف عليه كثيرا ، فقد تكون الخدمة فى نظر البعض طيبة ، لكنها فى نظر البعض الآخر سيئة . ثم أن الربح عبارة عن رقم لا يقبل المناقشة ، وبصفة خاصة اذا قورن برقم الربح المخطط فى الموازنة التقديرية أما الوصول بالخدمة الى ما يرضى الجميع فأمر عسير ، بل مستحيل ، فلن نعدم صرخة من هنا أو من هناك عن نقص مستحضر معين قد يكون مكدسـا فى مخزن قريب ، أو شكوى للسلطات بسبب وفاة مواطن عقب تناوله الدواء .

٤ — أن التصدى لتحمـل مسـئولية توفير الخدمة ، كما يتمناها الحاكم ، ويراها المحكوم ، وبصفة خاصة فى ميدان العـلاج ، هو أشـبه بالسباحة ضد التيار فى محيط شاسع ، والخير كل الخير أن يحاسب القطاع بالمعايير الاقتصادية ويفعل فى نفس الوقت غاية جهده لتوفير الخدمة .

من هذا يبدو أن أفضل وسيلة هى المزج بين اعتبارى الربح والخدمة ، وذلك باتخاذ الأسلوب المسمى بترشيد الدواء . وهذا الأسلوب يركز بصفة عامة حول نواحى الاسراف المختلفة . هناك اسراف فى الاستهلاك لدى بعض الطبقات ، وهناك اسراف فى التشغيل ، وهناك اسراف فى كميات المواد فى التركيبات الصيدلية المختلفة بما يزيد على الحاجة الفعلية للجسم . واكبر مثال على ذلك الفيتامينات بأنواعها ، ، وهناك اسراف فى وصف الدواء وعدم تحديد دقيق لما يحتاج اليه المريض . اسراف ، واسراف ، واسراف ، يمكن بالقضاء عليه توفير ما يقرب من ٤٠٪ من الجهد والطاقة والمال .. **ومع ذلك .. يجب أن نقرر أن مشكلة**

ترشيد العلاج فى مصر ليست سهلة ولابسيطة ، ذلك أن الأسرة الطبية فى مصر تنقسم الى العديد من المدارس ، وكل مدرسة لها مذهب خاص فى العلاج ، فما يؤمن به طبيب قد يكفر به طبيب آخر . كما توجد مئـات من المستحضرات التى يكاد يكون هناك اجماع على افتقادها لاى تأثير specific action ، ومع ذلك يصفهـا أكثر الأطباء للمرضى ، وتعتبر بمثابة تزود فى التذكرة الطبية أو فاكهة العلاج . والأمثلة على هـذه المستحضرات عديدة جدا ، بل من العجيب أنها تمثل أكثر من ٥٠٪ من اجمالى الأدوية المطروحة للسوق كمية وقيمة .

ومن هذا يتضح أن المشكلة ليست سهلة أو يسيرة ، لأنها لا تحكمها علاقة مباشرة بين المنتج والمستهلك ، كما هى الحالة فى السلع الأخرى ، فهناك طرف ثالث يقطع هذه العلاقة ويتحكم فيها ويوجهها .. وهو الطبيب الذى يصف العـلاج ويتمسك به ، ولا يرضى عنه بديلا .. ومن ثم تبدأ متاعب المريض فى البحث عن هذا الـدواء النادر . فاذا لم يجده أقام الدنيا وأقعدها . وقد يشكو للوزير ، ويكتب لرئيس التحرير ، موجها اللوم لمؤسسةالأدوية على صفحاتاحدى الجرائد بسبب نقص دواء لم يسمح بعد بتداوله داخـل البلاد ، لكن أحد الاطباء المعالجين وصفهلمريضه.

***

هذا عرض موجز لاكبر مشكلةتواجه قطاعا من اهم قطاعات الدولة ، هو قطاع الدوَاء ، لم يتم حسمها حتى الآن .. هل مؤسسـة الادوية ، مؤسسة خدمية أو مؤسسة اقتصادية ؟ أم هى مؤسسة خدمية تحاسب بالمعايير الاقتصادية..؟ أم أنها جهاز يضم بين جنباته العديد منالأنشطة، بعضها خدمى ، وبعضها اقتصادى كالأنشـطة التجارية والصناعية ، وفى هذه الحالة هل يمكن استخدام أكثر من أسلوب للتقييم ؟

أيا كانت الوسيلة فهذا الموضوع يحتاج للمزيد من الدراسة والبحث ، وما هذه العجالةالا خطوة على الطريق أرجو أن تتبعها خطوات .

المـديح

قال روائى انجليزى مشهور مرة انه لو استطاع لاستأجر لنفسه مداحا محترفا ، فالمديح فى رأيه موسيقى عذبة تشنف الأذن ، انهـالكذلك فى آذان معظم الناس ، انك بالتأكيد تصنع الاعاجيب لمعنويات اى شخص لو انك مدحته بصدق واخلاص . وفى ذلك رفع لمعنوياتك بالمثل ، فانت لاشك حين تزيد من شان شخصتزيد أيضا من شان نفسك .. ان الجهـد المستمر للكشف عن صفات تستحق الثناء فيمنحولك — فى مظهرهم ، أو عملهم ، أو سلوكهم أو سمعتهم — هذا الجهد يخلصك كما لو كانذلك بفعل ساحر منأى عقدة نقص تعانى منها أو من حالات اليأس أو التشاؤم التىقد تعكر عليك حياتك .. حاول ذلك .

(يوليو/أغسطس ١٩٧٣)

وجهة نظر

الثورة الإدارية
بين النظرية والتطبيق

أسلوب مقترح للعمل التطبيقي

د. منصور أحمد منصور

« يمثل هذا البحث محاولة علمية بغرض تقديم مقترحات عملية يمكن بها علاج الامراض التى تتفشى فى الادارة المصرية . وتعمل هذه المقترحات على تغيير المفاهيم والمبادىء والقيم التى تسكن عقلية المدير المصرية ، وتتأثر بهامسيرة الادارة المصرية ، وتنعكس فى أشكال سلوكية أو تنظيمية أو روتينية أو بيروقراطيةتتبلور فى عقبات أو مشاكل أو معوقات تطيح بما يجب عليه أن تكون الادارة المتطورة فى مصر فيه سباق رهيب فى التقدم والنمو .

ولا مراء فى أن الباعث على اعداد هذا البحث هو ما أشار اليه السيد رئيس الجمهورية من ضرورة البدء فى حركة علمية ادارية أو ثورة ادارية حتى تصبح قادرة على الحركة والنمو والتطور » .

منصور أحمد منصور
أستاذ ادارة الأعمال بجامعة الكويت

سبق أن نشرنا عدة بحوث منها « البحث العلمى واهميته فى مجال الادارة » نشر فى عدد اكتوبر ١٩٧٢ . « مفهوم الانتاجية بين النظرية والتطبيق » نشر فى عدد ابريل ١٩٧٤ .

المفاهيم الأساسية

تدور فى الوقت الحاضر مناقشات متعددة الأبعاد ، علمية نظرية أو عملية تطبيقية ، حول الحركة العلمية التى حرك أبعادها السيد رئيس الجمهورية فيما يتعلق بضرورة وحتمية زيادة معدلات الانتاجية الى مستويات أعلى عن طريق تحريك « ثورة ادارية » على النظم والاجراءات والبرامج والسياسات المتبعة فى ادارة مؤسسات

الانتاج أو الخدمات بعد الانتصار . ولا مراء فى أن ما أشار اليه السيد الرئيس وحدد أهدافه ،يعتبر بداية ايجابية لحركة علميــة فى رحاب الادارة ، باعتبارها مسئولة فى كل الدول على السواء عن استخدام الاساليب العلمية المتطورة التى تؤكد الطريق وتضمن استمراره نحو تحقيق الانتاجية الشاملة فى قطاعات الانتاج أو الخدمات .

ويثور التساؤل حول الاصطلاح العلمى أو الفنى فى تسمية هذه الحركة التى أشار اليها السيد رئيس الجمهورية . هل المطلوب يتمثل فى «ثورة ادارية » ؟ أم المطلوب هو « تنمية ادارية » ؟ أم أنه « اصلاح ادارى » ؟ أم أنه « حركة علمية فى الادارة المصرية » ؟ وقد يكون من المفيد علميا القاء الضوء على مفهوم هذه المصطلحات ، فاذا كان المطلوب يتمثل فى « ثورة » فهذا يعنى اعمال تغيير شامل فى النظم والسياسات والاجراءات والبرامج المطبقة حاليا .كما يعنى هذا الاصطلاح أيضا اعمال تغيير شــامل فى النظريات والأفكار والقيم والعادات الادارية التى تســود الادارة المصرية . ومن ثم فان اصطلاح « ثورة ادارية» يعنى فيما يعنى أمرين :

١ ـ التغيير الكامل فى النظم والســياسات والاجراءات والبرامج ، ويدخــل فى نطــاق هذا التشريعات القائمة واللوائح والقرارات الوزارية والادارية والتعليمات المكتوبة .

٢ ـ النظريات الادارية والقيم والمبــادىء والافكار التى تسكن عقلية المدير المصرى وتؤثر فى ادارته ، وتترجم الى قرارات كتابية أو شفوية أو تأخذصورة سلوك أو تصرفات أو انماطمختلفة من العلاقات اليومية ، وتؤثر فى سلوك وتصرفات الأفــراد ومعنوياتهم وتحــدد مســتوى ولائهم وتضحياتهم فى العمل والانتاج .

واذا كان الاصطلاح يشير الى كونه « تنمية » فان هذا يعنى ضرورة « تحريك » الادارة المصرية الى مراحل متقدمة ، أو العمل على « نموها فى الحجم » ، أو « استكمالها » لنقص فيها ، أو ادخال « تطوير أدارى » من الناحيتين الفنيــة والعملية لاستكمال الشــكل والوظائف ، نتيجة التقدم العلمى أو التكنولوجى فى أساليب العمل والانتاج . ومن ثم فان اصطلاح التنمية الادارية يشير أساسا الى التركيز على أمرين أساسيين:

١ ـ النمو الطبيعى أو العادى فى البنيــان التنظيمى للمنظمة وادارتها ووظائف وأنشــطة وحجم هذه المنظمة . وهذا يعنى ضرورة توافر العناية الادارية والخبرة الفنية والتغذية العلمية والعملية لضمان هذا النمو وبقائه .

٢ ـ الممارسة الفعلية واســتخدام المهارات العلمية والعملية والفكرية التى تضمن وتؤكد النمو فى الحجم ، والتناسب فى الشكل ، والحركة فى التقــدم .

واذا وجهنا النظر الى تعبير « اصلاح ادارى » فهذا يشير أساسا الى الجوانب الســلبية فى القطاع الادارى للدولة أو المنظمة ، بينما يشير الاصطلاحان الســابقان الى التغيير الشــامل والفورى ، أوالى النمو التدريجى فىهذا القطاع. ومن ثم فان الاصلاح الادارى يعنى « تشخيص » علل أو أمراض هذا القطــاع تشــخيصا علميا وعمليا ، ثم تحديد نوعية الدواء الذى يضــمن « القضاء » على هذه العلل أو تلك الأمراض ، ولا يكفى فى هذا الشأن أن يكون الدواء «مسكنا» للحالة ، بل يتعين أن يكون قاضيا على المرض قضاء تاما . والاعتقاد السائد فى ميدان الادارة أن « لكل داء ادارى دواء » ، وهذا يعنى أن الســكوت أو التباطؤ أو التغاضى عن عمليــة الاصلاح الادارى من شــأنه أن يخلق نوعا من « الوباء » يتجســد فى المشــاكل الاجرائية ، والتعقيدات الروتينية ، والتأخير أو التواكل أو التباطؤ فى الاداء . كما يتمثل فى ضرورة الرشوة لاداء الخدمة أو « الوساطة » للحصول عليها . كما يتجسد هذا الوضع فى شــكل ظلم للبعض (طالبى الخدمة أو مستهلكى الســلعة) ، أو اضطهاد فى مجال الوظائف ، أو تعسف فى استخدام السلطة حتى فى ظل تشريعــات ديمقراطية أو قوانين عامة . اذ أن المعروف فى ميدان القنون

أن ديمقراطية التشريعات لا تتجسد الا فى تنفيذها أو تطبيقها تطبيقا ديمقراطيا .

ومن أمثلة السلبيات فى الادارة من واقع الحياة العملية والمشاهدات الفعلية ما يلى :

- استغلال وقت العمل فى امور خاصة .
- استغلال أدوات العمل فى منافع ذاتية .
- ضياع الوقت فى أمور خاصة لا تتعلق بالعمل أو الانتاج .
- ترك العمل لأداء أمور خاصة أو لأسباب ترجع الى عدم الرضاء .
- الحضور بعد المواعيد الرسمية أو الانصراف قبلها لأسباب شخصية أو بيئية أو اجتماعية .

الهدف والوسيلة :

وارتكازا على ما سبق ، فانه يمكن القول أن ما يتعين اتخاذه يتمثل فى «مزيج» من استخدام الوسائل التالية تحقيقا للهدف :

- تغيير شامل فى السياسات والاجراءات والبرامج ، ويشمل هذا التغيير القوانين واللوائح والتعليمات .
- تغيير شامل فى السلوك الادارى ، ويشمل هذا التغيير المبادىء والقيم والنظريات الادارية عن طريق الوسائل التعليمية والتدريبية .
- تغيير شامل فى حجم السلطة الادارية وابعادها ، بعيدا عن الخوف والرهبة والروتين والعقبات والقيود المالية أو الادارية .
- اعادة النظر فى نظم الحوافز المادية عن طريق زيادة حجمها وموضوعية تقريرها ،وعدالة توزيعها ، واستمرار أدائها ، وربطها بسلوك العامل أو الموظف وتصرفاته أو أدائه .
- اعادة النظر فى الوسائل المستخدمة للقضاء على سلبيات الادارة عن طريق التهديد والعقاب والانتقام ، بل عن طريق نظم ونظريات العلاقات الانسانية التى تستهدف علاج سلبيات السلوك الانسانى بوسائل انسانية أو علاجية.
- البدء فى تطبيق سياسة تحديد وصف الوظيفة (واجباتها ومسئولياتها) ومواصفات الموظف (الكفاءات العلمية والعملية والفنية لشغل الوظيفة) عن طريق تطبيق الوسائل الكمية فى تقييم الوظائف (١) أو مزيج من هذه الوسائل وتلك التى توصف بأنها غير كمية .

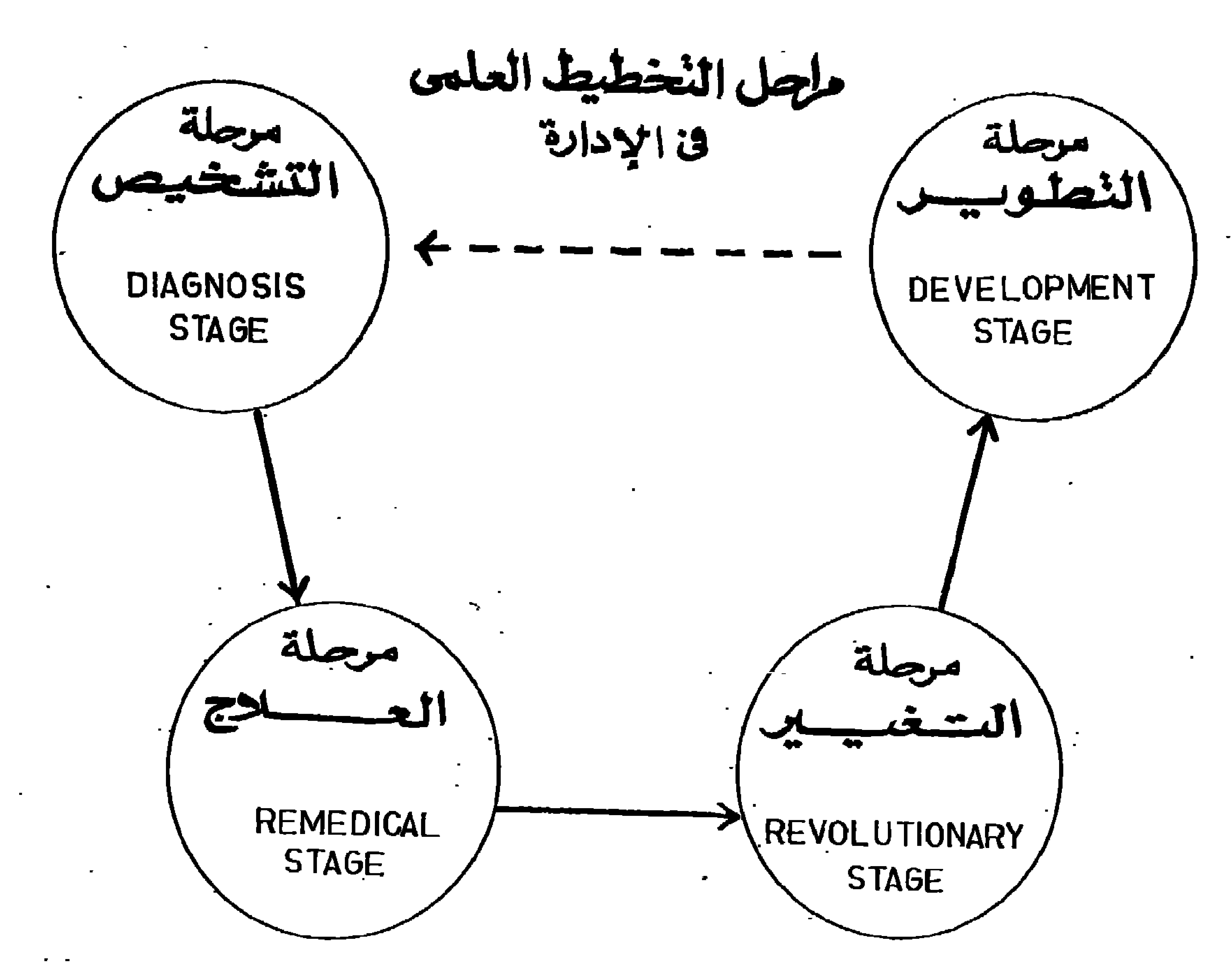
على أن هذه الوسائل أو الطرق التى تضمن تحقيق الهدف منها ، يتعين ارتكازها على تخطيط عام يحدد اولوية هذه الوسائل وابعادها . ويشمل هذا التخطيط العام مراحل استراتيجية ترتكز كل منها على جزئيات تنفيذية أو تكتيكية يتوافر فى كل منها عنصر الثبات والضمان فى تحقيق الهدف .

ويمكن تصوير التخطيط المشار اليه فى الفقرة السابقة بالشكل الآتى مبينا المراحل التسلسلية فى مسيرته نحو تحقيق الأهداف .

مرحلة التشخيص : وتتمثل هذه المرحلة فى دراسة وفهم وتحليل المشاكل والمعوقات والقيود فى الادارة المصرية ، بهدف تحديد ومعرفة أسباب هذه العوامل من النواحى الادارية والفنية والعملية . كما تشمل هذه المرحلة تحديد الآثار أو المضاعفات التى تحدثها هذه العوامل على حرية الحركة فى الادارة وفاعليتها وقدرتها على الأداء بالأسلوب وبالشكل المرجو ، أو الذى يرضى طالبى الخدمة أو السلعة فى قطاع الانتاج أو فى قطاع الخدمات . وعلى ذلك ، فان هذه المرحلة تتضمن ثلاث مراحل جزئية :

---

١ — راجع : منصور أحمد منصور ، **المبادىء العامة فى ادارة القوى العاملة** (الكويت : وكالة المطبوعات ١٩٧٣) الباب الرابع .



الأولى تتمثل فى تشخيص الأسباب أو العوامل التى أدت الى خلق المعوقات أو المشاكل أو القيود . (Diagnosis sub-stage)

الثانية : تتمثل فى تحديد ومعرفة العلاقة بين الأسباب أو العوامل المشار اليها وبين تلك المعوقات أو القيود والآثار أو المضاعفات التى قد تؤثر على مسيرة الادارة نحو تحقيق أهدافها المطلوبة (Prognosis sub-stage)

الثالثة : هى تحديد الكيفية التى يمكن بها القضاء عليها .

ومرحلة التشخيص بمراحلها الجزئية تعتبر من أخطر وأدق المراحل كلها ، ولها من خطورة الاثر وفاعلية الهدف وتحقيقه ما يجعلنا نحيطها بعناية فائقة ودقة متناهية وحكمة بالغة ، وعلينا أن نوفر لها كل الضمانات المؤكدة والحرية فى التحرك خلالها ، والعبور منها الى المراحل الأخرى . ومن ثم فان هذه المرحلة تتطلب تحديد جوانبها التنفيذية العامة التى يتعين مراعاتها ، وتشمل هذه الجوانب الآتى :

أولا : يتعين اختيار ما يمكن أن يطلق عليه بالأطباء الاداريين الذين تتوافر فيهم القدرة على تحديد علل الادارة المصرية ودوائها الناجح . ويتعين أن تتوافر فى هؤلاء الكفاءات العلمية (التعليم) والعملية (الممارسة الفعلية) والفنية (الخبرة والمهارة الادارية) ، والانسانية (المعرفة التامة بطبيعة وسلوك واتجاهات القوى البشرية المصرية العاملة) .

وهذا الأختيار المشار اليه يستهدف تشكيل لجنة رباعية أعضاؤها هم :

١ — عضو للجوانب التشريعية .

٢ — عضو للجوانب الادارية .

٣ — عضو للجوانب المالية .

٤ — عضو للجوانب العلمية والفكرية .

ويمكن أن يضم الى هذه اللجنة « خبير » عالمى فى تخطيط وادارة القوى العاملة ليقدم استشارته العالية فى الادارة المعاصرة .

ونرى أنه من الضرورى أن تتوافر للجنة المشار اليها العوامل التالية :

١ — السلطة — وتعنى الحق الرسمى الممنوح للجنة لأداء تنفيذ أعمالها أو مهمتها من خلال التخطيط أو التنظيم أو الاشراف أو الرقابة والتحرك فى مسيرة مؤكدة نحو تحقيق رسالتها فى الوقت المحدد لها . ومن ثم فان السلطة تعنى الرسمية فى شكلها ، والحرية والقدرة فى استخدامها ، وهى أما أن تكون شخصية اى تستمد وجودها من قدرة عضو اللجنة العلمية والعملية والفنية ، واما أن تكون السلطة وظيفية بمعنى وجود توافر القدرة على التنفيذ تمكينا للهدف أن يتحقق . وهذا يعنى فيما يعنى « تسخير » الأجهزة والأفراد فى قطاعى الانتاج والخدمات والتزامها بالخضوع لهذه اللجنة فيما يتعلق بمهمتها فى جمع المعلومات المطلوبة .

٢ — التفرغ — ويعنى تفرغ أعضاء اللجنة تفرغا كاملا للمهمة أو الرسالة المطلوبة . ويعنى هذا التفرغ أيضا ، حرية الأعضاء فى الحركة والرأى ، وابداء الحلول أو الاقتراحات التى يرونها كفيلة بتخليص الادارة المصرية من معوقات الأداء أو الانتاج أو المشاكل والقيود التى تعطل حركتها أو مسيرتها نحو تحقيق الأهداف .

٣ — الحوافز — وتشير الى ضرورة توفير الاعتمادات المالية والمادية التى تمكن اللجنة من تحقيق رسالتها الادارية . ويتعين أن تكون هذه الاعتمادات خالية من شوائب الروتين أو الاجراءات أو المعوقات التى قد تمنع سيولتها أو حركتها فى الصرف . كما تشمل الحوافز تلك التى توفر للعضو الاقدام فى المظهر والاداء .

٤ — المعلومات — وتشير الى التزام القطاعات فى الدولة بتقديم كافة المعلومات والبيانات والايضاحات والاحصاءات التى تطلبها اللجنة فى المواعيد التى تحددها ، وبالصورة والشكل والأسلوب المطلوب . وتشمل هذه المعلومات الاستفسارات الشفوية والكتابية ، والاقتراحات والحلول التى يراها أولئك الذين يعملون فى مواقع العمل ، كما تشمل ما يكون قد تم من ابحاث تدور حول المشاكل والمعوقات والقيود الادارية والفنية والعملية .

٥ — العوامل البيئية — وتعنى وجوب توفير المكان الملائم واللائق والوسائل السمعية والبصرية والتكنولوجية وسبل الاتصالات المتقدمة التى تمنح اللجنة القدرة على الاتصالات المحلية والدولية لأداء مهمتها أو رسالتها .

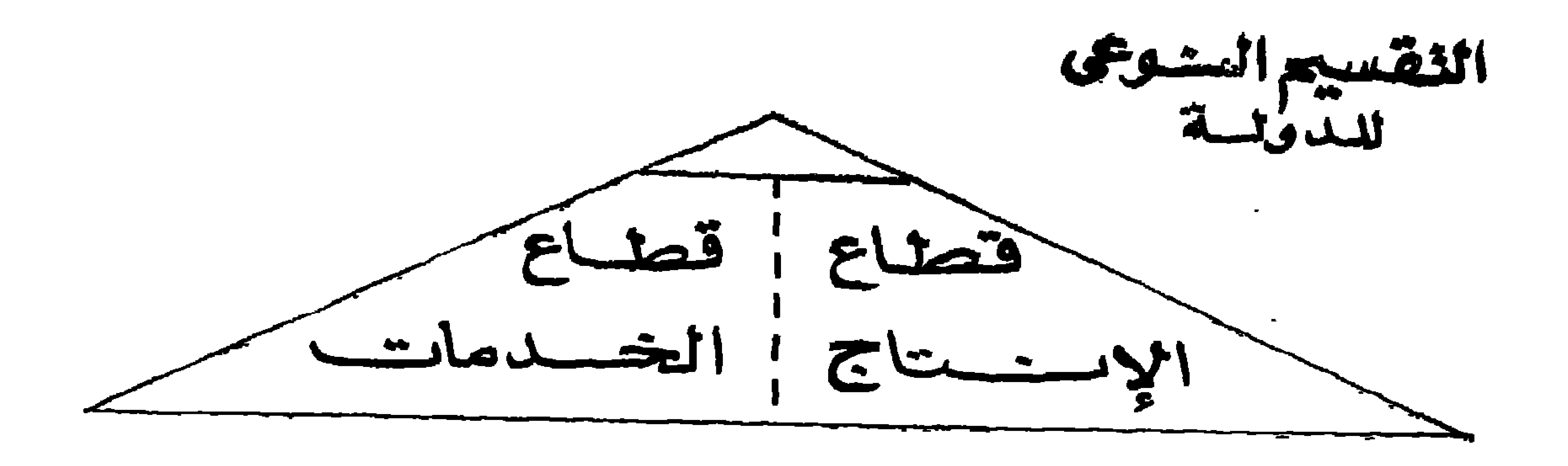
على أنه تتعين الاشارة الى أن تشكيل لجنة واحدة على مستوى القطاع الانتاجى أو قطاع الخدمات لا يكفى لأداء الرسالة المطلوبة منها ، كما أن هناك اختلافا نوعيا وفنيا وعمليا فى قطاعات الدولة ، بالاضافة الى الحجم الانتاجى والحجم البشرى لكل منها . ومن ثم فان المطلوب يتمثل فى تعدد هذه اللجان التى تجمع بينها وجوه الرسالة المطلوب تحقيقها وتختلف فيما بينها فى نواحى الأسلوب أو الوسائل والحلول .

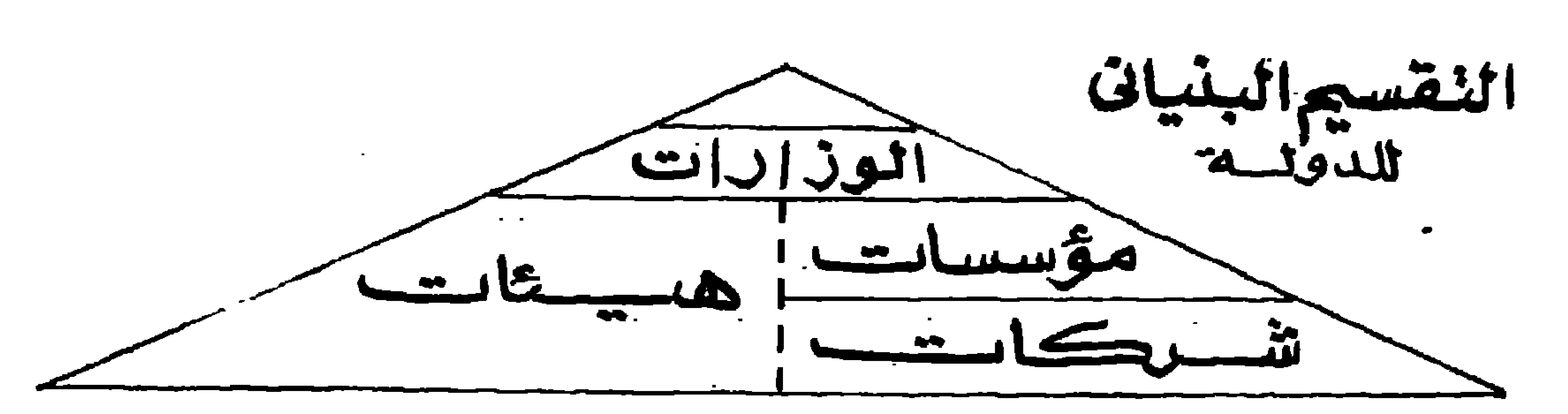
وتطبيقا لما تقدم فانه يمكن القول باتباع ما يلى :

أولا : تقسيم الادارة المصرية الى قطاعين أساسيين ، يتمثل **الأول** فى قطاع الانتاج .

ويشمل الثانى قطاع الخدمات أو تقسيم الادارة المصرية على أساس بنيانها التنظيمى الحالى الذى يشمل الادارات الحكومية (الوزارات وأشكالها) والهيئات العامة والمؤسسات وشركاتها . ويمكن تصوير هذين التقسيمين بالشكلين الآتيين :

وقد يكون من الأفضل الأخذ بالتقسيمين السابقين فى وقت واحد ، مثال ذلك أن تؤخذ





الهيئات العامة باعتبارها قطاعا واحدا ثم يجرى تقسيمها على أساس كونها هيئات انتاج أو هيئات خدمات .

ثانيا : يجرى تقسيم القطاع الواحد ، طبقا للأسلوب السابق ، على أساس **طبيعة العمل أو الانتاج** . مثال ذلك اجراء التقسيم على أساس نوع الصناعة أو الخدمة التى تقدم ، كمجموعة مؤسسات المقاولات والتعمير ومجموعة مؤسسات صناعة السيارات ، ومجموعة مؤسسات صناعة اطارات السيارات والصناعات التابعة، ومجموعة مؤسسات الخدمات فى مجال الطيران، والسياحة، والتأمين ، والبنوك ، والمواصلات .

وقد يؤخذ فى الاعتبار عند اعداد هذا التقسيم حجم القوى البشرية العاملة ، والموقع الجغرافى للقطاع ، ونوعية وطبيعة ومستوى الجمهور الذى يتعامل مع القطاع .

ثالثا : ينتهى التقسيم السابق الى وجود مجموعة من القطاعات (أو الوحدات) الادارية الجزئية التى تتميز كل منها بمواصفات فريدة ومحددة ، وتختلف عن كل القطاعات الاخرى . ومن ثم يحتاج كل من هذه القطاعات الصغيرة الى لجنة خاصة بها تتوافر فى كل منها الشروط والكفاءات التى اشرنا اليها سابقا .

رابعا : يجرى تحديد المدة الزمنية اللازمة لتقديم اقتراحات محددة بحلول معينة تعيينا ذاتيا تضمن بتطبيقها أو تنفيذها تحقيق الأهداف المرجوة .

خامسا : يجرى اجتماع اللجان المشار اليها فى شكل مؤتمر عام ، تجرى فيه مناقشات عامة للحلول والاقتراحات ، وتبادل الرأى والمعرفة والاستنارة بالآراء المختلفة . ويختتم هذا المؤتمر العام عمله بتحديد الاقتراحات والحلول لكل قطاع للتقسيم المتبع ، ويتعين أن تكون هذه الاقتراحات أو الحلول مكونة لسياسات محددة تشريعية أو ادارية أو اجرائية أو فنية او مالية ، تتقدم مجردة من شوائب التزويق أو المغالاة فى النواحى النظرية أو الفكرية .

المرحلة العلاجية : يتمثل الهدف من المرحلة السابقة فى تحديد « الداء » أو « العلل » أو

الأمراض الادارية أو العملية أو البيروقراطيةالتى تعانى منها الادارة المصرية . كما يكتمل هـذا الهدف من خلال المسيرة عبر المرحلة السـابقة باقتراحات مجددة أو حلول معينة يمكن أن تكون أساسا علميـا لوصف « الداء » النـاجع فى مشكلات الادارة المصرية وأمراضها .

وتأسيسا على ما تقدم ، فان مهمة المرحلة العلاجية تتمثل فى تحديد « الدواء » أو «العلاج» الناجع للأمراض الادارية والبيروقراطيةفىالادارة وقد يتمثل هذا الدواء أو العـلاج فى ضرورة أو حتمية اجراء تعديل ، أو اصلاح ، أو تخفيف القيود أو الاجراءات ، أو تجديد ، أو انعاش ، أو تنمية أو تصحيح ، أو تخليص الادارة من أعباء معينة أو قيود تعطل حركتها ، وفى ايجاز تحديد نوع العـلاج الادارى للمشـكلات الادارية أو الاجتماعية أو البيروقراطية أو السياسية التى تعانى منها الادارة .

ومن ثم فان تحقيق الهدف المشار اليه يتطلب دراسة وتحليل وتقييم الاقتراحات ، والحلول ، والتوصيات التى توصل اليها المؤتمر العام المشار اليه سابقا بمثابة الدواء أو العلاج المطلوب . ثم اعادة صياغة هذه الاقتراحات أو الحلول أو التوصيات فى شكل وأسلوب محددين . ونعنى هنا اعمال مبدأ اختيـار البدائل الصـالحة أو المناسبة من بين البدائل المقدمة ثم اعادة صياغة البديل أو البدائل المختارة بالشكل وبالأسلوب اللذين يحددان المطلوب تحديدا ذاتيا وموضوعيا.

ويتطلب تحقيق الأهداف المشار اليها تشكيل لجنة يمكن تسميتها باللجنة الفنية . ونرى أن يجرى اختيار أعضاء هذه اللجنة من بين أعضاء المؤتمر العام السابق الاشارة اليه الذين أثبتوا قدرتهم من خلال المناقشات على الخلق والابداع والرغبة والاستعداد للبذل والعطاء .

ونرى أن ينضـم الى هـذه اللجنة (ثلاثية الأعضـاء أو رباعيتهم أو خماسيتهم) أعضـاء « مختارون » من القطاعات التالية :

١ — قطاع الصحافة .

٢ — القطاع العمالى أو النقابى .

٣ — القطاع السياسى .

٤ — القطاع المحلى . ويجب أن تتوافر فى هؤلاء الأعضاء ذات الشروط والمواصفات التى أشرنا اليها سابقا عند الكلام عن المرحلة الأولى.

مرحلة التنفيذ : يتمثل الهدف من هذه المرحلة فى تحديد نوعيـة العلاج لكل قطـاع ، وكيفية تطبيقه لاعادة القدرة والقوة والصـحة للادارة المصرية . فقد يكون هذا العلاج تشريعيا ، وقد يكون اداريا ، وقـد يكون ماديا ، أى يتعـلق بالحوافز ، وقد يكون ثقافيا ،وقد يكون سياسيا ، وقد يتعلق بالنظم السلوكية أو القيادية أو التقاليد أو المبادىء الادارية ، وقد يكون جذريا يصـل الى مبدأ اعادة صياغة سلوك المواطن فى البيئة أسريا وتعليميا وثقافيا .

وقد يشمل نوعية العلاج علاجا طويل المدى، وآخر قصير الأجل ، وقد يكون مختلفا بين قطاع وقطاع عبر الادارة كلها .

ويتمثل الشق الثانى من هدف هذه المرحلة فى تحديد « الكيفية » التى بمقتضـاها تستعيد الادارة قدرتها وقوتها وصـحتها على النهوض والحركة والتنفس والحياة . ونعنى بالكيفية ، الشروط والوسائل والعناصر — كما وكيفا — التى بتطبيقها أو باستخدامها أو بمراعاتها ، تستعيد الادارة المصرية قدرتهـا على الحركة والنمـو والتطور . كما تشمل هذه « الكيفية » تحديد المقومات الأساسيةالتى لها القدرة على«تحصين» الادارة ضد ما يؤثر على حركتهـا أو قدرتها أو تنميتها فى المستقبل .

ونرىأن هذه المرحلة تستطيعأن تقوم بها ذات اللجنة التى أدت دورها فى المرحـلة السـابقة (المرحلة العلاجية) ، اذ أن الذى يملك القدرة أو المقدرة على تحديد الداء ، يملك القدرة على تحديد الدواء لتستطيع الادارة المريضة أنتستعيد قدرتها وتنمو وتتطور . ونرى أن تتوافر لهـذه

اللجنة الضمانات التى توافرت للجنة الأولى فى « مرحلة التشخيص » ، وهى الضمانات المتمثلة فى السلطة ، والتفرغ ، والحوافز ، والمعلومات والعوامل البيئية .

مرحلة التطوير : يتمثل الهدف من هذه المرحلة فى التنبؤ أو التطلع أو تحديد احتمالات مستقبل الادارة المصرية والاعداد والاستعداد لمواجهة تطويرها فى النمو الشكلى أو البنيانى ، ونموها فى الحجم المالى أو الادارى ، وامكان مواجهة التقدم فى السلوك الاجتماعى والثقافى للقوى العاملة الى غير ذلك من جوانب الاعداد للمستقبل انطلاقا من الحاضر . ومن ثم فان هذه المرحلة تتضمن الاعداد العلمى لجوانب هامة وأهمها :

١ — **الجانب البشرى** : ويتمثل فى التنبؤ بمستقبل القوى العاملة من حيث الحجم والمتطلبات العلمية والعملية والفنية ، وربط هذه العوامل بالحاجات الفعلية لقطاع الصناعة وقطاع الخدمات .

٢ — **الجانب البنيانى** : ويعنى الاعداد والاستعداد لمواجهة ما قد يتطلبه الأمر من تطوير فى أشكال الادارة وبنيانها التنظيمى والوظيفى لأداء مهمتها فى مجتمع يتطور وينمو .

٣ — **الجانب المادى** : ويشمل مواجهة التطور الذى قد تتطلبه الادارات المصرية ، من حيث موقعها الجغرافى واعداد أبنيتها بالشكل الذى يحقق انتاج السلعة أو اداء الخدمة فى سهولة وسرعة ، والآلات والمهمات أو الأدوات التى يستدعيها تطوير هذه الادارات .

٤ — **الجانب الانسانى أو الاجتماعى** : ويتمثل فى اتخاذ البحث العلمى أساسا لدراسة طبيعة وسلوك وتصرفات العامل أو الموظف المصرى ، بهدف تحديد الحوافز المادية منها والادبية التى تحقق استجابته الى بذل عطائه الكامل للجهة التى يعمل بها .

ونرى مما تقدم أن مهمة هذه المرحلة يمكن وصفها بأنها «علمية وتخصصية» تتعلق بمستقبل الادارة ومن ثم فان اختيار أعضاء اللجنة التى تتولى اداءها يجب أن يكون دقيقا ، وموضوعيا ، ومضمونا . كما يتعين أن تكون هذه اللجنة « دائمة » بمعنى منح صفة الدائمية للأعضاء . وهذه اللجنة تختلف عن سابقتيها بأن هاتين الأخيرتين مؤقتتان بحسب طبيعة المهمة التى تسند اليهما . ونرى أنه من الضرورى توافر الصفات والمواصفات التى أشرنا اليها سابقا فى أعضاء هذه اللجنة كحد أدنى . ونضيف هنا أنه من الضرورى العناية بشروط ثلاثة : **الأول** يتمثل فى توافر الممارسة الفعلية للادارة ، **الثانى** يتمثل فى توافر الممارسة العلمية للادارة ، **الثالث** يتمثل فى الجوانب الانسانية والسلوكية والقدرة على تطبيق أبعادها .

الخلاصة

يتمثل الهدف من هذه الدراسة فى القاء الضوء على بعض الاقتراحات العملية التى تعيد للادارة عند تطبيقها القدرة على الحركة والتنفس والنمو والتطور . وترتكز هذه الاقتراحات على تخطيط علمى شامل لاستراتيجيات محددة ومراحل محددة تضمن المسيرة نحو تحقيق الهدف . وتتمثل هذه المراحل فى أربع : مرحلة التشخيص (تحديد الداء) ، ومرحلة العلاج (تحديد الدواء)، ومرحلة التغيير (أسلوبه وموضوعيته) ، ومرحلة التطوير (النظرة الى مستقبل الادارة) .

ولم يتعرض البحث للجوانب الشكلية التى يتعين أتخاذها عبر هذه المراحل . ومن الجوانب الشكلية مثلا السلطة اللازمة لاختيار أعضاء اللجان المطلوبة ، وتحديد الاجهزة المعاونة التى تطلبها اللجان لأداء مهمتها ، وشكل التقرير الذى تقدمه هذه اللجان . الا أن هذه الجوانب لا تحتاج الى أبحاث علمية ، بل يمكن القيام بها طبقا للشروط والأوضاع التى تتفق والنظم القائمة .

النتـــائج

يتبين مما ســبق أن مظـــاهر علل وأمراض الادارة أضحت ثابتة ومؤكدة من واقع المشاهدات الفعلية والمقالات العلمية والشكاوى التى تتدفق على كافة أجهزة الدولة واداراتها . كمـــا أن هذه العلل والأمراض أضـحت من الخطورة والقوة بحيث يمـــكن أن تتبلـــور فى القريب الى علل أو أمراض «خبيثة» أو مستعصية ، وعندها لا يكون « لكل داء ادارى دواء » .

وقد يكون من المستحيل التنبؤ وتحديد نوعية العلاج اللازم والناجع للادارة ، اذ أن ذلك متروك لما تسفر عنه الدراسات والمناقشات التى تجريها اللجان المشار اليها . على أن المشاهدات الفعلية والدراســـات النظرية ، والملاحظات العلمية قد توحى بأن مبدأ « الدين والحافز » يمكن أن يكون نقطة انطلاق علمى للامراض الادارية ، ونعنى بالدين جانبه العملى الذى يعطى صـحة وقوة ونموا للعلاقات الانسانية فى العمـــل . كما أننـــا نعنى بالحافز الحوافز التى تحرك دوافع المواطن نحو البذل بسخاء . ولعل مقدار الحافز وعدالته وارتباطه برضاء العامل أو الموظف واتصـــاله بالأداء من بين الشروط التى يجب توافـــرها فى تقريرها .

الاعيب الـكبار

ان المدير الذى كان فى طفولته يزور توقيع والده على تقريره المدرسى الضعيف ليتفادى مواجهة غضبه قد نراه اليوم يدعو الى اجتماع مع انداده من المديرين ليتفادى مسئولية مباشرة عن اتخاذ قرار خطير ، ومراهق الامس الذى كان يستعرض قدراته فى قيادة دراجته ليجذب انتباه بنات الحى قد نشهده اليوم يتقدم بتقرير ضخم لا يهدف به سوى استعراض ما لديه أو ما يظنه لديه من قدرات ، ولن ننسى طفل الامس الذى يتعمد عدم تنظيف أسنانه قبل النوم احتجاجا على تأنيب أبيه له لخطأ ما ، انه اليوم قد يخـــل بانتظامه فى عمـــله لأن السلطات العليا لم تأخذ باقتراح ما قد تقدم به ... هذه بعض أمثلة يصفها علماء السلوك بالاعيب الكبار ، غير أنه حين يمارسها الاطفال فلن يصعب التعرف على أسبابها بل ويسهل تصويبها ولكن حين يمارسها الكبار فانها تصبح أكثر غموضا وغالبا ما يصعب تصويبها ، وفى تركها لتستشرى خطر تحول بيئة العمل من منظمة تعمل على تحقيق أهداف الى ساحة للضياع ونقص الكفاية .

(Management Review ـــ يناير ١٩٧٣)

حول قانون مجلس الدولة الجديد
إيضاح وملاحظات

عبد الرحمن عثمان

« أنشيء مجلس الدولة بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ ، باعتباره اصلاحا قضائيا ادخل في مصر لاول مرة ، وفاتحة اصلاحات قانونية ادارية هامة ثم تطور نظامه بعد ذلك بالقوانين رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ ، ورقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، ورقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ واخيرا بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ . ويتناول الكاتب تطور المجلس منذ أول قانون بانشائه الى آخر قانون صدر بشانه » .

تتحدد وظيفة المجلس فى مهمتين أساسيتين : فهو مستشار الدولة فى الفتوى والتشريع ، وقاضيها فى المنازعات الادارية والمحاكمات التأديبية .

عبد الرحمن عثمان

مدير ادارة بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة

وهو بحكم وظيفته هذه يؤدى دورا أساسيا فى معاونة الادارة على سلوك الطريق السليم ، تنفيذا وتشريعا ، ودوره فى هذا الشأن مزدوج :

— فهو من ناحية يشير عليها بالرأى فى شكل فتوى ترشدها الى الحل السليم لما يستشكل عليها من حالات تطبيق القوانين واللوائح ، أو فى شكل تشريع واضح ومنضبط يحقق أهدافها ويجنبها فى نفس الوقت الوقوع فى خطأ تطبيق القانون أو تأويله .

— ومن ناحية أخرى يقوم بدوره كجهاز رقابى على تصرفات جهات الادارة ، حيث يسلط عليها رقابته القانونية للتعرف على مدى شرعيتها

وبردها الى طريق الصواب ان هى حادت عنه ، باعتبار أن القسم القضائى فى المجلس هو نوع من المحاكم القضائية التى تملك الحكم على الجهات الادارية بالغاء قراراتها المعيبة والزامها بأن تعطى كل ذى حق حقه ، كما تملك أيضا سلطة ردع العاملين ، حيث تحاكم من يرتكب منهم ذنبا اداريا يسوغ الحكم عليه بالعقوبة التأديبية المناسبة من بين العقوبات المقررة قانونا .

ولكى ينجح المجلس فى تأدية رسالته ، يجب أن يكون وثيق الصلة بالجهات الادارية متعاونا معها فى نشاطها تعاونا تاما ، حتى تسير على سنن القانون وهديه ، ولذلك ينبغى أن يدرك كل عضو فيه حقيقة وضعه بالنسبة لجهة الادارة كمرشد ومبصر لها ، وهذا يتطلب بالضرورة أن يحس أعضاء المجلس باحتياجات الادارة ومتاعبها وبمهمتها الدقيقة فى التوفيق بين أداء الوظيفة الادارية بالكفاءة المطلوبة لتسيير المرافق العامة بانتظام واضطراد وبين المحافظة على حقوق الافراد ، ومن هنا فانه من الضرورى أن يتفاعل هؤلاء الأعضاء مع الادارة بحيث يتأثرون بها ويؤثرون فيها فيأخذون من خبراتها بقدر ما يعطونها من خبراتهم . وبهذا تتهيأ الظروف لكى يؤدى المجلس دوره بالصورة التى من أجلها انشىء ، ويتوافر الاقتناع لدى الجهات الادارية بالالتجاء اليه بدلا من أن تتجنبه ، وبذلك يتحقق التعاون بينهما بما يحقق الفائدة المرجوة .

وباستظهار أحكام القانون الحالى للمجالس للتعرف على مدى تحقيقه لهذه الاهداف تبدت لنا بعض الملاحظات نتناول عرضها مشفوعة برأينا فى شأنها .

اولا : الهيكل التنظيمى للمجلس

يتكون مجلس الدولة من ثلاثة اقسام هى :

١ — القسم القضائى .

٢ — قسم الفتوى .

٣ — قسم التشريع .

١ — وفيما يتعلق بالقسم القضائى :

يلاحظ على تشكيل هذا القسم أن القانون أدخل المحاكم التأديبية ضمن الوحدات التى يتألف منها ، وكان النص على انشائها وكيفية تشكيلها واردا من قبل فى قانون النيابة الادارية . وقد لوحظ على التشكيل الحالى لهذه المحاكم أن كل أعضائها هم من أعضاء المجلس ، بينما كان تشكيلها السابق يتضمن موظفا من الجهاز المركزى للمحاسبات أو من الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بحسب ما اذا كانت المخالفة التى ارتكبها العامل المقدم الى المحاكمة مالية أو ادارية .

ولما كانت الحكمة فى رأينا من ادخال العنصر الادارى ضمن تشكيل هذه المحاكم ، وهى الافادة من الخبرة الادارية المتوافرة لدى الأعضاء الاداريين فى شرح وتوضيح ما يتطلب ذلك من المخالفات المطروحة على المحكمة ، مع تحقيق قدر من التعاون بين المجلس والادارة ، وهو ما ننادى به للربط بين الفكر الادارى وبين الفكر القانونى ، واذ لم نتبين الحكمة من استبعاد هؤلاء الاعضاء من تشكيل تلك المحاكم .. لذلك فاننا نرى العودة الى النظام السابق تحقيقا لتلك الغاية .

٢ — وفيما يتعلق بقسم الفتوى :

أفرد القانون فصلا خاصا لهذا القسم مستقلا عن قسم التشريع بعد أن كانا مدمجين فى القانون السابق فى قسم واحد هو القسم الاستشارى للفتوى والتشريع .

ويتكون قسم الفتوى من ادارات مختصة لرياسة الجمهورية ورياسة مجلس الوزراء والوزارات والهيئات العامة (م ٥٨ من القانون) .

وأجازت المادة ٦٠ فى فقرتها الثانية انشاء لجنة أو اكثر بقرار من الجمعية العمومية للمجلس تتخصص فى نوع معين من المسائل يمتد اختصاصها الى جميع ادارات الفتوى .

ويلاحظ في هذا الشأن :

(أ) ان البناء التنظيمي الاساسي للدولة يشتمل ، بالاضافة الى الجهات التى أشارت اليها المادة ٥٨ ، على وحدات الحكم المحلى والمؤسسات العامة . واذ ينبغي أن تكون المكونات التنظيمية لقسم الفتوى متمشية مع مكونات هذا البناء .. لذلك فاننا نرى تعديل المادة ٥٨ ليشتمل نصها على ادارات مختصة لوحدات الحكم المحلى والمؤسسات العامة .

(ب) انه في ظل سريان قانون نظام العاملين المدنيين الملغى رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، كانت هناك ادارة مخصصة للفتوى في مسائل العاملين على مستوى الدولة ، حيث كان القانون المذكور ينص على اختصاص مجلس الدولة دون غيره بابداء الرأى مسببا فيما تطلبه الوزارات والمحافظات فيما يتعلق بتطبيق أحكام هذا القانون ، وذلك عن طريق ادارة الفتوى والتشريع التي تخصص لهذا الغرض .

وكان الهدف من هذا النص هو تفادى تضارب الفتوى فى تلك المسائل مع ضمان وحدة الرأى الذى يصدر عن ادارة واحدة مخصصة لهذا الغرض ، حيث كان أمر الفتوى فى هذه المسائل قبل العمل بهذا القانون شائعا بين عدة جهات ، فديوان الموظفين السابق وادارات الشئون القانونية بالوزارات ، وادارات الفتوى بالمجلس جميعها كانت تملك الفتوى ، ولهذا فقد لوحظ تعدد الرأى فى الموضوع الواحد تبعا لتعدد هذه الجهات . واذ كانت هذه الظاهرة مثار شكوى الجهات الادارية بالنظر لما سببته من عدم استقرار أوضاع العاملين ، فقد عمل المشرع على علاجها بايراده النص المشار اليه ، اختص بموجبه المجلس وحده بالفتوى فى شئون العاملين عن طريق ادارة واحدة خصصت لهذا الغرض .

وتنفيذا لهذا النص خصص المجلس ادارة الفتوى للجهازين المركزيين للتنظيم والادارة والمحاسبات للافتاء فى شئون العاملين بالقطاعين الحكومى والعام ، واستمر هذا الوضع قائما الى أن الغى قانون نظام العاملين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وكذا لائحة نظام العاملين بالقطاع العام رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ ، وحل محلهما القانونان رقم ٥٨ ورقم ٦١ لسنة ١٩٧١ متضمنين النص على اختصاص مجلس الدولة دون غيره بابداء الرأى فيما يتعلق بتطبيق أحكامهما **عن طريق ادارة الفتوى المختصة** .

واذ كان القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الملغى ينص على تخصيص ادارة للفتوى فى شئون العاملين ، بينما ينص القانون الجديد على أن يكون ابداء الرأى عن طريق ادارة الفتوى المختصة ، فقد ادت المغايرة فى الصياغة بين النصين الى مغايرة فى الحكم بينهما . فبموجب القانون الملغى لم تكن توجد سوى ادارة واحدة للفتوى فى مسائل العاملين على مستوى الدولة. أما فى القانون الجديد ، فان مؤدى النص الوارد به هو تعدد الادارات التى تبدى الرأى فى هذه المسائل تبعا لتعدد الادارات المخصصة للجهات الادارية المنصوص عليها فى قانون المجلس واختصاص كل ادارة بابداء الرأى الذى تطلبه الجهة المختصة ، وقد ذهب مجلس الدولة الى ذلك فعلا ، فألغى الادارة التى كانت مخصصة للافتاء فى تلك المسائل ، تاركا الأمر لكل ادارة من ادارات الفتوى بالمجلس لتبدى الرأى الذى تطلبه الجهة الادارية المختصة .

وقد لاحظ مؤتمر القادة الاداريين المنعقد فى الفترة من ١٩٧٢/٤/٨ الى ١٩٧٢/٥/٤ لدراسة دور المنظمة فى رفع كفاءة العاملين فى الحكومة والقطاع العام أن قيام كل ادارة من ادارات الفتوى بالافتاء فى شئون العاملين قد يؤدى الى تضارب الرأى من ادارة الى أخرى فى الموضوع الواحد ، وأن تضارب الفتاوى من شأنه زعزعة المراكز القانونية للعاملين ، وعدم استقرارها ، الأمر الذى يؤثر على معنوياتهم ويضعف من كفاءتهم فى الأداء ، لذلك فقد أوصى المؤتمر بالعودة الى تخصيص ادارة واحدة للفتوى فى شئون

العاملين بالقطاعين الحكومى والعام ، كما كان متبعا فى الماضى ، تلافيا لتضارب الفتوى وتحقيقا لوحدة الرأى على أن تعزز هذه الادارة بأعضاء متخصصين فى شئون التوظف وتزويدهم بالتطورات الحديثة فى العلوم الادارية ، أحكاما للربط بين الفكر القانونى والفكر الادارى .

وقد كان المأمول أن يتضمن قانون المجلس الجديد — وقد صدر فى تاريخ لاحق — نصا بتقنين هذه التوصية ، أو يقوم المجلس بتخصيص ادارة لهذا الغرض ، تحقيقا للهدف الذى تغيته توصية المؤتمر .

وفى رأينا أنه لا يغنى عن تخصيص ادارة لهذا الغرض ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ٦٠ من قانون المجلس التى تجيز انشاء لجنة أو أكثر تتخصص فى نوع معين من المسائل يمتد اختصاصها الى جميع ادارات الفتوى ، لأنه وفقا لنص المادة ٦١ من القانون « لرئيس ادارة الفتوى أن يحيل الى اللجنة المختصة ما يرى احالته اليها لأهميته من المسائل التى ترد اليه لابداء الرأى فيها » .

ولهذا فان أمر احالة المسائل الخاصة بشئون العاملين الى اللجنة المتخصصة — بفرض وجودها — متروك لتقدير رئيس ادارة الفتوى المختصة بحسب درجة الأهمية التى يراها للموضوع المعروض ، وهو قد لا يرى احالته الى اللجنة ويتصدى له بالرأى ، وفى هذه الحالة قد يتعارض الرأى الذى تبديه الادارة التى يشرف عليها مع رأى آخر تبديه ادارة أخرى فى نفس الموضوع رأت هى الأخرى عدم احالته الى اللجنة أو يتعارض مع الرأى الذى تبديه اللجنة فى الموضوع ، رأت ادارة ثالثة احالته اليها .

ولا يخفى أن اختلاف الرأى فى الموضوع الواحد كثيرا ما يؤدى الى نتائج خطيرة حيث تطبق جهة الادارة فتوى من شأنها تحميل الخزانة العامة أو العاملين أعباء مالية ، ثم تفاجأ هذه الجهة بعد تطبيق هذه الفتوى بصدور فتوى أخرى مخالفة يؤدى تطبيقها الى نتائج عكسية تزعزع أوضاعا استقرت منذ زمن .

٣ — وفيما يتعلق بقسم التشريع :

أفرد القانون لهذا القسم فصلا مستقلا عن قسم الفتوى بعد أن كان يجمعهما قسم واحد فى القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ وهو اتجاه محمود من المشرع خصوصاً بعد أن تزايدت التشريعات منذ قيام الثورة بشكل ملحوظ ، وأصبح من الضرورى مواجهة هذه الزيادة بجهاز مستقل متخصص مزود بأعضاء متفرغين يتمتعون بكفاءة عالية وخبرة طويلة فى الصياغة والاعداد .

وقد جعل القانون مهمة هذا القسم الأساسية هى صياغة التشريعات ، وأجاز للجهات الادارية أن تعهد اليه باعداد التشريعات (م ٦٣) وهو فى الحالتين مسئول عن مراجعة التشريع مراجعة دقيقة تكفل له الدقة والوضوح فى التعبير السليم عن الأغراض المقصودة منه ، وتحديد الحقوق والالتزامات التى تنشأ عنه تحديدا واضحا يكفل سلامة التطبيق واستقرار المراكز القانونية للأطراف التى يعنيها التشريع .

ويقرر قانون المجلس فى الفقرة الثانية من المادة ٦٢ دعوة رئيس ادارة الفتوى المختصة عند نظر التشريعات الخاصة بادارته للاشتراك فى المداولات ، ويكون له فيها صوت معدود .

ولما كانت حكمة هذا النص هى الاستنارة بما يكون لدى ادارة الفتوى المختصة من ملاحظات وآراء تفيد فى مراجعة التشريع الجديد ، لأن الفتوى هى تطبيق للقوانين واللوائح القائمة ومن يمارسونها هم أقدر الناس على تعرف ما بها من قصور وأوجه علاجه ، فاننا نرى أنه من المفيد أيضا ايجاد قدر من التنسيق والتعاون بين قسم التشريع وبين جهات الادارة بحيث يدعى كذلك ممثل الجهة الادارية المعنية بالتشريع المقترح

ليتولى شرح المبادىء التى يقوم عليها ويتبادل الأفكار المتعلقة به ويشترك فى المداولات الخاصة به ، ويكون له فيها صوت معدود كذلك .

وهنا تجدر الاشارة الى أن التشريعات المتعلقة بالخدمة المدنية فى تزايد مستمر ، وهى تمثل جانبا كبيرا من تشريعات الدولة . ونظرا لأن الجهاز المركزى للتنظيم والادارة هو الجهة المهيمنة بحكم قانون انشائه على شئون الخدمة المدنية ، فهو يمارس اختصاصاته فى الوحدات التى يتألف منها الجهاز الادارى للدولة وكذلك فى الهيئات والمؤسسات العامة والشركات والجمعيات التابعة لها .

ومن الاختصاصات المخولة له ، اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وابداء الرأى فى المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل اقرارها ، وله أيضا سلطة الاشراف على تنفيذ هذه القوانين واللوائح فى تلك الجهات .

فاذا كانت الحكمة من اشراك رئيس ادارة الفتوى المختصة فى المداولات عند نظر التشريعات فى قسم التشريع هى — كما ذكرنا — الاستنارة برأيه فى مراجعة التشريع الجديد ، فان هذه الحكمة تتحقق كذلك بدعوة ممثل للجهاز عند نظر التشريعات المتعلقة بشئون العاملين للاستنارة أيضا برأيه على ضوء ما تجمع لديه من تجارب لازمت تطبيق التشريع القائم وما توافر له من دراسات ميدانية تفيد فى شرح الجوانب العملية والاعتبارات الادارية التى يقوم عليها التشريع الجديد . ولاشك أن التشريع يكون أوفى فى تحقيق أهدافه اذا اجتمعت له بجانب خبرة الرأى القانونى وفن الصياغة ، حصيلة من الخبرة الادارية والعملية فى الموضوع الذى ينظمه .

ولهذا فاننا نرى تعديل قانون المجلس بحيث يتضمن كذلك دعوة ممثل الجهة الادارية المعنية بجانب رئيس ادارة الفتوى المختصة عند نظر التشريعات الخاصة بها ، والاشتراك فى المداولات المتعلقة بهذه التشريعات تعميما للفائدة المنشودة .

ثانيا : الاختصاصات وكيفية ممارستها

١ — بالنسبة لاختصاص القسم القضائى :

(أ) حددت المادة العاشرة من القانون اختصاص محاكم مجلس الدولة بالفصل فى المسائل المبينة فى البنود الواردة فى هذه المادة .

ويلاحظ على هذا التحديد أن القانون أخرج من اختصاص هذه المحاكم المنازعات المتعلقة بالعاملين فى شركات القطاع العام ، عدا ما نصت عليه المادة ١٥ من اختصاص المحاكم التأديبية بنظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والادارية التى تقع منهم ، وكذلك بنظر الطعون فى الجزاءات الموقعة عليهم فى الحدود المقررة قانونا .

ويبدو أن ذلك يرجع الى أن قانون المجلس يجعل فى الاصل مناط اختصاصه بالفصل فى منازعات العاملين هو بتوافر صفة الموظف العام فى رافع الدعوى ، وهو من يعمل فى خدمة أحد الأشخاص الادارية العامة ، واذ تتخذ شركات القطاع العام شكل الشركة المساهمة ، وهى من أشخاص القانون الخاص ، فان العاملين بها لا تتوافر لهم تلك الصفة وبالتالى تخرج منازعاتهم من اختصاص القضاء الادارى .

الا انه لما كان قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ يتضمن نصا يقضى باختصاص المحاكم التأديبية بنظر الطعون فى الجزاءات الموقعة عليهم فى الحدود التى نص عليها ، كما أن القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ كان يقضى باختصاص هذه المحاكم بتأديبهم ، واذ أصبحت هذه المحاكم بمقتضى قانون المجلس الجديد تشكل جزءا من القسم القضائى به ، فقد لزم الامر بالضرورة أن يتضمن هذا القانون النص على الأختصاص المقرر لها بمقتضى القانونين سالفى الذكر وهو ما تضمنته المادة ١٥ من قانون المجلس .

ونحن نرى فى هذا الشأن :

— أنه وان كان قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام يقضى بأن تتخذ شركات

القطاع العام شكل الشركة المساهمة ، الا أنها فى واقع الامر مرافق اقتصادية تقوم على تنفيذ مشروعات اقتصادية وفقا للخطة العامة للتنمية، شأنها شأن المؤسسات العامة التى تقوم فى مجال نشاطها بالمشاركة فى تنمية الاقتصاد القومى وتحقيق أهداف خطة التنمية . فاذا كان العاملون فى هذه المؤسسات هم موظفين عموميين حسبما استقر عليه الفقه والقضاء الاداريان ، فاننا نرى أن العاملين بتلك الشركات ، ولو أنها أشخاص معنوية خاصة ، هم فى حكم الموظفين العموميين. ومما يعزز هذا الرأى :

١ ــ أن الفريقين يخضعان لنظام قانونى واحد يقوم على وحدة المعاملة بينهما ، وهو يجيز تبادل النقل بين العاملين فى الشركات وبين العاملين فى المؤسسات والهيئات العامة والجهات الحكومية ــ مركزية كانت أو محلية ــ والنقل كما هو معروف انما يتم الى جهات تتماثل فيها المراكز القانونية .

٢ ــ أن المشرع يتجه الى توحيد المعاملة المالية بين العاملين فى الحكومة وبين العاملين فى المؤسسات العامة والشركات التى تتبعها (القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٢) . بالاضافة الى هذا فانه بتاريخ ٢٨ مايو سنة ١٩٧٢ صدر القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ فى شأن الفصل بغير الطريق التأديبى ، وتضمنت المادة الثالثة منه النص على اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى دون غيره بالفصل فى الطلبات التى يقدمها العاملون باحدى وظائف الجهاز الادارى للدولة أو الهيئات والمؤسسات العامة ووحداتها الاقتصادية بالطعن فى القرارات النهائية الصادرة بالفصل بغير الطريق التأديبى . ومن المعروف أن شركات القطاع العام هى من الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة .

ويستفاد من هذه القوانين أن المشرع يتجه الى اعتبار العاملين فى شركات القطاع العام فى حكم الموظفين العموميين .

فاذا كان الامر كذلك فانه تمشيا مع هذا الاتجاه يكون لا وجه للتفرقة فى تحديد جهة الاختصاص القضائى بنظر المنازعات المتعلقة بالعاملين فى القطاعين الحكومى والعام ، فتختص محاكم القضاء الادارى بالفصل فى كافة المنازعات الخاصة بالعاملين فى الحكومة والمؤسسات العامة ، وببعض المنازعات المتعلقة بالعاملين فى الشركات العامة ، ومن غير السائغ تبعيض اختصاص مجلس الدولة بالنسبة لهؤلاء ، فيختص بنظر بعض منازعاتهم دون البعض الآخر.

ومما تجدر الاشارة اليه هنا أن مؤتمر القادة الاداريين السابق الاشارة اليه لاحظ أن المجلس يختص بالفتوى فى مسائل العاملين بتلك الشركات. الا أنه لايفصل فى كافة المنازعات القضائية الخاصة بهم ، حيث تختص ببعضها المحاكم العمالية . وعملا على توحيد المفاهيم التى يقوم عليها النظام القانونى لهؤلاء العاملين بين جهتى الفتوى والقضاء أوصى المؤتمر بأن يختص المجلس بالفصل فى كافة المنازعات القضائية المتعلقة بهم واستصدار التشريع اللازم بذلك .

الا أن قانون المجلس الجديد صدر بعد ذلك غير متضمن النص على اختصاصه بنظر كل هذه المنازعات . ولهذا فاننا نرى تعديل القانون بما يحقق هذه التوصية بحيث يتضمن النص فى المادة العاشرة منه على اختصاص محاكم المجلس بالفصل فى كافة المسائل المبينة فى هذه المادة المتعلقة بالعاملين فى الوحدات الاقتصادية كذلك.

ــ ويلاحظ بصدد القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ السابق الاشارة اليه أنه صدر سابقا على صدور قانون المجلس رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ . الا أن هذا القانون اغفل النص على اختصاص المجلس بهيئة قضاء ادارى بالفصل فى الطلبات التى يقدمها العاملون بالوحدات الاقتصادية بالطعن فى القرارات التى تصدر بفصلهم بغير الطريق التأديبى ضمن الاختصاصات التى حددتها المادة العاشرة . وهذا نقص كان من الواجب تلافيه حتى يصدر القانون شاملا لكافة الاختصاصات المخولة للمجلس .

(ب) باستظهار اختصاصات محـاكم المجلس يبين أن من بينها اختصاص الفصل فى المنـازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم. وهذا المنازعات فى كثير من الحالات تكون متشعبة ومعقدة لتعدد وتداخل التشريعات التى تحكمها . مثـال ذلك الاحكام المتعددة لكادر العمال الصادر فى سـنة ١٩٤٤ ولازالت بعض احكامه سارية حتى الآن .

ولما كان من الاهمية بمكان عرض الجـوانب المختلفة للنزاع المطروح على المحكمة والتطـور التاريخى للتشريع الذى يحكمه وآثاره خصوصا بالنسبة للمنازعات ذات الصفة العامة .

واذ يفصل القضاء الادارى فى تلك المنازعات فى ضوء ما تقدمه الجهات الادارية المختصة من معلومات . وهذه المعلومات فى كثير من الحالات يشوبها القصور حيث تقدمهـا ادارات شـئون العاملين التى هى بوضعها الحالى غير ملمة الماما كافيا بالنواحى الوظيفية والتطـور التـاريخى للتشريع الذى يحكم موضوع النزاع المطروح ، ومن ثم فان الدفاع القائم على هذه المعـلومات يكون قاصرا مهما اجتهدت ادارة قضايا الحكومة فى تدعيمه بالدفاع القانونى ، وبالتالى يكون الحكم المبنى عليها قاصرا كذلك .

واذا اخذنا فى الاعتبار أن الأصل هو احترام الأحكام ، بل وتطبيقها على المشكلات المتماثلة فى الجهات الادارية المختلفة حسما للمنازعات فانه يتضح لنا أهمية طرح وجهة نظر الحكومة كاملة على القضاء الادارى فى المنازعات التى ينظرها حتى تصدر احـكامه على بينـة من الوقـائع والتطورات العملية . ولهذا فاننا نرى أن يكون علاج ذلك بأحد طريقين :

أولا : تعديل شئون المجلس بحيث يعتبر الجهاز المشرف على شئون الخدمة المدنية فى الدولة طرفا فى كل نزاع يطرح على المحكمة الادارية العليـا متعلقا بالعاملين المدنيين .

وبالنسبة لمحكمة القضاء الادارى والمحـاكم الادارية يكتفى باخطار الجهاز بصورة من كل حكم يصدر منها متضمنا مبدأ عاما جديدا حتى ينبه الى طلب الطعن فيه كلما رأى وجهـا لذلك على أن تتولى مسئولية هذا الاخطار الجهة التى تباشر الدعوى أمام محاكم المجلس .

ثانيا : تعديل القانون بالزام مفوضى الدولة قبل اعداد تقاريرهم فى القضايا ذات الصفة العـامة أن يطلبوا رأى جهاز الخدمة المدنيـة فى هـذه القضايا ، ويلتزموا بطرح هـذا الرأى عـلى المحكمة التى تنظر الدعوى .

(جـ) يحدد قـانون نظـام العـاملين المدنيين العقوبات التأديبية التى يجوز توقيعهـا عـلى العاملين ، وهـذه العقوبات تتدرج فى الشدة ، فتبدأ بعقوبة الانذار وتنتهى بعقوبة الفصل من الخدمة تبعا لجسامة الفعل الذى يرتكبه العامل.

ولما كان قانون المجلس يحدد المسـائل التى تختص محاكمه بالفصل فيها ومن بينها الطلبات التى يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية (مادة ١٠ بند تاسعا) وأناط هذا الاختصاص بالمحاكم التأديبية ، وأجاز فى المادة ٢٣ منح الطعن فى الاحكام التى تصدرها هذه المحاكم أمام المحكمة الادارية العليا ، فانه من المتصور طبقا لذلك ان قرارا يصدر من الجهة الادارية بتوقيع عقوبة الانذار وهى ابسط العقوبات التأديبية يكون محل طعن قضائى أمام المحكمـة التأديبية ، ثم يصل هذا الطعن الى أعلى جهات القضاء الادارى .

ولا شك أن اجراءات هذا الطعن التى تبـدأ بالتظلم الادارى من القرار المطعون فيه ثم رفع الدعوى أمام المحكمة التأديبيـة فى حـالة رفض التظلم صراحة أو ضمنا والفصل فى الدعوى ثم الطعن فى الحكم الذى تصدره هذه المحكمة أمـام المحكمة الادارية العليا ، كل هذا يستغرق جهدا ووقتا يمتـد الى عدة سنوات لا جـدال فى أن اعضاء المجلس فى حاجة اليه للبت فى مسـائل أكثر اهمية .

ولهذا فاننا نرى أن يستبعد من أختصاص المحاكم التأديبية نظر الطعون فى القرارات التأديبية المتضمنة للعقوبات البسيطة ، على أن يوضع نظام بديل يكفل للعاملين حق التظلم من هذه القرارات والبت فيما يقدمونه من تظلمات على اساس من القانون كأن تشكل فى كل جهة ادارية لجنة تكون لها سلطة البت بصفة نهائية فى التظلمات التى تقدم من هذه القرارات .

٢ ــ بالنسبة لاختصاص قسم الفتوى :

تختص ادارات الفتوى بابداء الرأى فى المسائل التى يطلب الرأى فيها من الجهات الادارية وبفحص التظلمات الادارية (م ٥٨ فقرة ثانية) .

وتنص المادة ٦٦ فى الفقرة أ على أن تختص الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بابداء الرأى مسببا فى المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التى تحال اليها بسبب اهميتها من رئيس الجمهورية أو من رئيس الهيئة التشريعية أو من رئيس مجلس الوزراء أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة .

ويجيز القانون لمن يطلب ابداء الرأى فى هذه المسائل أن يحضر بنفسه جلسات الجمعية عند النظر فيها . كما يجوز له أن يندب من يراه من ذوى الخبرة كمستشارين غير عاديين ويكون لهم ــ وأن تعددوا ــ صوت واحد فى المداولات ومن واقع التجربة تبدت لنا فى هذا الشأن الملاحظات التالية :

ــ مازال اسلوب ممارسة المجلس لاختصاصه بالفتوى بعيدا عن أن يتحرى اتفاق الرأى القانونى مع المقتضيات المالية والنواحى الوظيفية .

ــ ينظر المجلس الى ما تعرضه عليه الجهات الادارية من مشاكل نظرة محدودة بما تعرضه الجهة طالبة الرأى دون أن يمد بصره الى أبعاد المشكلة الحقيقية لتقدير حجمها واعبائها فيما لو تبين أنها مشكلة عامة تمس العديد من الافراد أو تقلب أوضاعا مستقرة أو ترتب أعباء مالية .

وفى هاتين الصورتين يبتعد المجلس كثيرا عن دوره الحقيقى كما أوضحناه فى صدر حديثنا وهو دور معاونة الادارة بعد التفاعل معها والاحساس بمتاعبها والصعوبات التى تواجهها وليس دور القاضى الذى يتناول المشكلة من زاوية قانونية مجردة معزولة عن الواقع ومشاكله . ولقد ووجهت الدولة مرارا بفتاوى أصر عليها المجلس وكانت نتيجتها زعزعة أوضاع استقرت منذ زمن . واغلب الظن أن المجلس لو استبان له هذا الاستقرار ووقف عنده وأعطاه وزنه الحقيقى لحاول أن يبقى عليه مادام القانون لا يرفضه .

ومثل هذه الاعتبارات الواقعية لا يمكن أن تتضح الا بمداومة الاتصال بالجهات الادارية المتخصصة للوقوف على خبراتها ومعلوماتها عن تطور المشكلة كأن يتم الاتصال قبل الفتوى بالجهاز المشرف على شئون الخدمة المدنية فى مسائل العاملين للاستنارة بما لديه من معلومات، الأمر الذى لم يحدث مطلقا رغم ما فى ذلك من فائدة محققة تنير الطريق أمام جهة الفتوى وتجعل فتواها اقرب الى الواقع .

ــ كانت المادة ٤٧ من القانون السابق رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ المقابلة للمادة ٦٦ من القانون الحالى تحدد اختصاصات الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع ، ومنها ابداء الرأى فى المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التى تحال اليها بسبب اهميتها من رئيس الجمهورية أو من رئيس الهيئة التشريعية أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة .

وأجازت تلك المادة لمن طلب ابداء الرأى فى هذه المسائل أن يحضر بنفسه جلسات الجمعية العمومية عند النظر فيها . كما أجازت له أن يندب من أهل الخبرة كمستشارين غير عاديين عددا لا يجاوز أربعة ، ويكون لكل منهم صوت معدود فى المداولات ، وفى تطبيق هذه المادة اثير جدل

حول مدى سلطة من هم بدرجة وزير فى طلب الاحالة الى الجمعية العمومية وحضور جلساتها، وكان المجلس يرى أن هذا الحق لا يمتد اليهم . وحسما لهذا الجدل عدلت هذه المادة بمقتضى القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٦٩ بحيث يتسع نصها ليشمل هؤلاء كذلك .

وكان الهدف من هذا التعديل هو تبسيط واختصار الاجراءات مع تحقيق المرونة فى عرض المسائل الهامة على الجمعية العمومية للبت فيها بما تتطلبه من سرعة .

الا أن القانون الحالى حدد فى المادة ٦٦ من يملكون سلطة الاحالة الى الجمعية العمومية ، وهم رئيس الجمهورية ورئيس الهيئة التشريعية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ورئيس مجلس الدولة فقط ، وجعل للمندوبين الحاضرين عنهم صوتا واحدا فى المداولات ، وأن تعددوا .

ومعنى هذا أن المشرع عاد الى الوضع السابق قبل التعديل الذى صدر به القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٦٩ ، مستبعدا بذلك رؤساء الجهات الادارية ممن هم بدرجة وزير كبعض المحافظين ورؤساء الاجهزة المركزية من بين من لهم حق الاحالة ، ولا نجد لذلك تبريرا .

كما أنه أنقص عدد أصوات المندوبين الحاضرين جلسات الجمعية الى صوت واحد بعد أن كانت أربعة أصوات فى القانون السابق ، وحكمة هذا التعديل غير واضحة ، اللهم الا أن يكون الهدف هو الا تكون أصوات هؤلاء المندوبين مرجحة للرأى الذى تتجه اليه جهتهم الادارية فى الوقت الذى يرفضه بعض أعضاء الجمعية العمومية .

ومع أن الحكمة التى تغياها القانون من حضور طالب الرأى جلسات الجمعية بنفسه أو بمندوبين عنه هى توثيق الصلات بين المجلس وبين جهات الادارة وتبادل الفكر بينهما فى المسائل المعروضة مع تنوير اعضاء الجمعية العمومية ببعض الجوانب التى قد لا يكفى فى توضيحها العرض المكتوب ، الا أن الممارسة قد أفقدت هذه الصلة فعاليتها ، حيث لا يمارس هذا الحق . ولذلك فاننا نرى علاج هذا الأمر بما يؤدى الى تحقيق تلك الغاية .

ولما كانت مسائل العاملين التى تعرض على الجمعية العمومية تتسم فى كثير من الحالات بطابع العمومية ، وهى تحمل الخزانة العامة أعباء مالية مرهقة . فقد أوصت اللجنة الوزارية لبرنامج العمل الوطنى بأن ترجع الجهات الادارية الى وزارة الخزانة قبل تنفيذ الفتاوى التى تصدر فى هذه المسائل العامة ، وأعطت اللجنة لوزير الخزانة سلطة مراجعة هذه الفتاوى ، وعرض الامر على مجلس الوزراء فى الحالات التى يرى فيها عدم تنفيذ الفتوى .

وعملا على تفادى هذا الأمر ، أو على الأقل التقليل من حدوثه ، ولكى تعيش الجمعية العمومية فى واقع المشكلات الوظيفية المطروحة عليها وتلم بحجمها واعبائها المالية وتحيط بالاوضاع الوظيفية القائمة ، فاننا نرى دعوة الجهاز المشرف على شئون الخدمة المدنية لحضور جلساتها عند نظر تلك المسائل بممثلين عنه يتبادلون مع أعضائها الرأى والفكر ، وتستنير بخبرتهم العملية المستمدة من ممارسة الجهاز لاختصاصاته فى الجهات الادارية المختلفة وبذلك يتوافر لها الالمام الكافى بالجوانب المختلفة لتلك المشكلات ويتحقق فيما تصدره من فتاوى الربط بين الفكر الادارى وبين الفكر القانونى مع المواءمة بين الصالح العام وبين صالح الأفراد . وبذلك يحقق المجلس رسالته فى معاونة الادارة والتفاعل معها فى تذليل ما يواجهها من صعوبات .

ثالثا : فيما يتعلق بالاجراءات

يلاحظ أن قانون المجلس رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ كان يجعل الفصل فى الطلبات التى يقدمها الموظفون العموميين بالغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية من اختصاص محكمة القضاء الادارى أو المحاكم الادارية ، تبعا للدرجة المالية التى يشغلها الموظف . فاذا كان شاغلا للدرجة

السابعة أو ما فوقها ، كان الاختصاص لمحكمة القضاء الادارى . أما اذا كان شاغلا لدرجة أدنى من ذلك انعقد الاختصاص للمحكمة الادارية ونص القانون على المواعيد والاجراءات والقواعد التى تتبع فى رفع الدعوى ، وهى قواعد موحدة ، سواء أكانت الدعوى مرفوعة أمام محكمة القضاء الادارى أو أمام المحكمة الادارية .

الا أن القانون الجديد ، اذ أضاف المحاكم التأديبية الى المحاكم التى يتألف منها القسم القضائى بالمجلس ، فقد حدد اختصاصها بالمسائل التالية :

١ — نظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والادارية التى تقع من العاملين .

٢ — نظر الطلبات التى يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية .

٣ — الطعن فى الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام فى الحدود التى يقررها قانون نظامهم .

وباستظهار هذه الاختصاصات يبين أن القانون نقل الاختصاص بنظر طلب الغاء القرارات التأديبية الوارد فى البند ٢ من محكمة القضاء الادارى والمحاكم الادارية الى المحاكم التأديبية . الا أنه بمراجعة القواعد المتعلقة بالاجراءات القضائية التى تتبع أمام هذه المحاكم يبين أنها لا تتضمن الاجراءات المتعلقة برفع الدعاوى الخاصة بطلب الغاء هذه القرارات وهذا نقص ينبغى استكماله ضمانا لسلامة الدعوى .

ملاحظات عامة :

١ — حددت المادة ٤٩ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ ، السلطات التأديبية المختصة بتوقيع العقوبات التأديبية المنصوص عليها فى هذا القانون ، وكيفية التظلم منها أو الطعن فيها ، وتضمنت النص على اختصاص المحاكم التأديبية بما يلى :

١ — الفصل فى الطعون فى جزاءات خفض المرتب ، وخفض الوظيفة ، وخفض المرتب والوظيفة معا التى توقع على العاملين شاغلى وظائف المستوى الثالث والثانى والأول .

٢ — الفصل فى الطعن فى جزاء الفصل من الخدمة بالنسبة للعاملين شاغلى وظائف المستوى الثالث :

٣ — توقيع جزاءات خفض المرتب ، وخفض الوظيفة ، وخفض المرتب والوظيفة معا على العاملين الشاغلين لوظائف الادارة العليا .

٤ — توقيع جزاء الفصل من الخدمة على العاملين شاغلى الوظائف من المستوى الثانى وما يعلوه .

وتضمنت هذه المادة النص على أن تكن أحكام المحاكم التأديبية **نهائية وبالنسبة للاحكام التى تصدر بتوقيع جزاء الفصل من الخدمة على العاملين شاغلى الوظائف من المستوى الثانى وما يعلوه ، فيجوز الطعن فيها أمام المحكمة الادارية العليا خلال ثلاثين يوما من تاريخ اعلان العامل بالحكم .**

ومفاد هذا النص أن الاحكام التى تصدرها المحكمة التأديبية ، سواء ما كان منها متعلقا بالطعون المرفوعة من العاملين فى الجزاءات الموقعة عليهم ، أو تلك التى تصدرها المحكمة بتوقيع العقوبات التى تدخل فى نصابها القانونى غير قابلة للطعن فيها أمام المحكمة الادارية العليا عدا الاحكام التى تصدرها بتوقيع عقوبة الفصل من الخدمة على العاملين شاغلى الوظائف من المستوى الثانى وما يعلوه ، فهذه يجوز الطعن فيها أمام هذه المحكمة خلال المدة التى حددها النص .

واذ صدر — لاحقا لهذا القانون — قانون مجلس الدولة الجديد محددا اختصاص المحاكم التأديبية بالفصل فى المسائل التى سبقت الاشارة اليها ونصت المادة ١٩ منه على أن توقع هذه المحاكم الجزاءات التأديبية المنصوص عليها فى

القوانين المنظمة لشئون من تجرى محاكمتهم ، كما نصت المادة ٢٢ على أن أحكام المحاكم التأديبية نهائية ، ويكون الطعن فيها أمام المحكمة الادارية العليا فى الأحوال المبينة فى المادة ٢٣ .

وقد جاء هذا النص مطلقا غير مقترن بالقيد الذى نصت عليه المادة ٤٩ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام كما تضمنت المادة ٤٤ من قانون المجلس النص على ان ميعاد رفع الطعن الى المحكمة الادارية العليا ستون يوما من تاريخ صدور الحكم المطعون فيه .

لذلك فانه يثور التساؤل هنا عن مدى قيام تعارض بين الأحكام المشار اليها الواردة فى القانونين .

وقد يذهب رأى الى أن قانون المجلس . وقد صدر لاحقا لقانون نظام العاملين بالقطاع العام ، فانه يعتبر معدلا وناسخا لما يتعارض معه من أحكام وردت فى هذا القانون ، واذ يجيز قانون المجلس فى المادة ٢٣ منه الطعن فى الاحكام التى تصدرها المحاكم التأديبية أمام المحكمة الادارية العليا خلال ستين يوما من تاريخ صدور الحكم ، فان هذه المادة تكون هى الواجبة التطبيق بالنسبة لكافة الاحكام التى تصدرها هذه المحاكم ، سواء أكان الحكم صادرا فى دعوى تنظرها المحكمة عن مخالفة ارتكبها العامل . وأيا كانت درجة جسامة العقوبة التى أوقعتها أو كان الحكم صادرا فى طعن أقامه العامل فى احد الجزاءات التى نص عليها قانون نظام العاملين بالقطاع العام .

وقد يذهب رأى آخر الى أن القواعد التى أوردها قانون نظام العاملين بالقطاع العام فى هذا الشأن هى قواعد خاصة قصد بها تنظيم أحكام تأديب العاملين الخاضعين له على نحو يحقق سرعة مواجهة ما يرتكبونه من مخالفات ، بالنظر لطبيعة العمل فى وحدات هذا القطاع باعتبارها وحدات انتاج تضطلع بدور هام فى تنمية الاقتصاد القومى ، ومن ثم فان أى تقصير أو انحراف فى أداء العمل بها يجب أن يواجه بالحزم والسرعة فى توقيع العقوبة المناسبة حتى تحقق فعاليتها فى تقويم ما أعوج من سلوك هؤلاء العاملين ، وتحقق فى نفس الوقت أثرها فى تجنب ارتكاب مثل هذه الأخطاء .

واذا كانت الاحكام الواردة فى قانون مجلس الدولة فى هذا الشأن تمثل الاحكام العامة ، وهى تطبق ، اذا لم تكن ثمة قواعد خاصة وردت فى تشريع آخر يقيدها ، فانه بناء على ذلك تظل أحكام قانون نظام العاملين بالقطاع العام فى هذا الخصوص هى الواجبة التطبيق باعتبارها أحكاما خاصة لا تنال منها الأحكام العامة التى تضمنها قانون مجلس الدولة .

وأيا كان الرأى هو الصحيح من هذين الرأيين ، فانه كان واجبا على المشرع ، وهو بصدد اعداد قانون المجلس ان يضمنه نصا صريحا يحسم اثارة مثل هذا الجدل ، ولا يترك مجالا للاجتهاد فى التفسير والتأويل ، ولهذا فاننا نرى علاج هذا الامر تشريعيا .

٢ — وثمة ملاحظة أخرى جديرة بالنظر ، فقد كان قانون المجلس رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ، السابق يتضمن حكما يقضى بعدم تنفيذ الاحكام الصادرة من المحاكم الادارية ومحكمة القضاء الادارى قبل فوات ميعاد الطعن فيها . واذا ما طعن فيها يوقف تنفيذها . وهذا الحكم جاء معدلا للنص الذى تضمنته المادة ١٥ من القانون الاسبق للمجلس رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ وكان يقضى بأن الطعن أمام المحكمة الادارية العليا فى الاحكام الصادرة من محكمة القضاء الادارى أو المحاكم الادارية لا يترتب عليه وقف تنفيذها الا اذا أمرت المحكمة بوقف تنفيذها .

وتعديل هذه المادة على النحو الذى تضمنه القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ أملته الاعتبارات التى كشف عنها التطبيق العملى ، فقد كانت الجهات الادارية التزاما منها بحكم هذه المادة تقوم بتنفيذ الاحكام الصادرة من محكمة القضاء

الادارى والمحاكم الادارية لصالح العاملين بهـا فى الوقت الذى كانت تقوم فيه هيئة المفوضين بحكم اختصاصها وتنفذ بالطعن فيما كانت ترى وجها للطعن فيه من هذه الاحكام أمام المحكمـة الادارية العليا . واذ كانت هذه المحكمة تقضي بالغاء كثير من تلك الاحكام فانه ترتيبا على ذلك كان من المتعين على العاملين رد المبـالغ التى قبضوها تنفيذا للاحكام الملغاة ، وادى ذلك الى ارتباك امورهم الحياتيـة واضطرابهم فى اداء اعمالهم الوظيفية ، ولهذا فقد عالج المشرع الأمر من أساسه بالتعديل الذى تضمنه القانون رقـم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ . ومن جهـة اخـرى تدخلت الحكومة للقضاء على شكوى هؤلاء العـاملين من استرداد تلك المبالغ ، واستصدرت القانون رقم ٥٥ لسـنة ١٩٦٢ بالتجاوز عن اسـترداد ما صرف لهم تنفيذا للأحكام الملغاة التى صـدرت فى الفترة من أول يوليو سنة ١٩٥٢ حتى تاريخ العمل به ، ثم استصدرت امتدادا له القـانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧١ بالتجـاوز عن اسـترداد المبالغ التى صرفت حتى ٤ ابريل سـنة ١٩٧١ (تاريخ صدور هذا القانون) .

الا أن القانون الحالى للمجلس عاد مرةاخرى الى الوضع الذى تضمنه القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ حيث ينص فى المـادة ٥٠ عـلى انه « لا يترتب على الطعن أمام المحكمـة الادارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه الا اذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك » .

« كما لا يترتب على الطعن أمام محكمة القضاء الادارى فى الأحكام الصادرة من المحاكم الادارية وقف تنفيذها ، الا اذا أمرت المحكمة بغير ذلك» .

ونظرا لأنه من المتصور جدا أن تقوم الجهات الادارية ممثلة فى ادارة قضايا الحكومة بالطعن فى بعض الاحكام التى تصدر لصالح العاملين بها أمام المحكمة الادارية العليا أو أمام محكمةالقضاء الادارى حسب الأحوال دون أن تأمر المحكمـة بوقف تنفيذ الحكم المطعون فيه ، وبالتالى يتعين على تلك الجهات تنفيذ هذه الاحكام اعمالا للنص المتقدم ذكره . واذ قد تقضىالمحكمة بالغاء الاحكام المطعون فيها كلها أو بعضها ، فانه يتعين فىهذه الحالة على العاملين المطعون ضدهم رد المبالغ التى صرفت اليهم نتيجة لتنفيذ هذه الاحكام أو تعودالحكومة من جديد تحتضغط هؤلاء العاملين الى استصدار قانون جديد بالتجاوز عن استرداد هذه المبالغ ، كما فعلت فى الماضى ، وهى بهـذا الاجراء انما تتنازل عن مبالغ لاشك أنها فى أمس الحاجة اليها لاستثمارها فى تنفيذ مشروعات خطط التنمية .

ولما كانت الحكمة التى دعت المشرع فى القانون الحالى الى تعديل النص الوارد فى القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ غير واضحة ، بل أن الاوضاع الوظيفية والاعتبارات المالية تدعـو الى ضرورة الابقاء عليه ، تفاديا للآثار والنتائج التى سبقت الاشارة اليها ، لذلك فاننا نرى تعديل القـانون بالنسـبة للاحكام التى تصدر لصـالح العاملين مرتبة صرف فروق مالية لهم ، بحيث يتضـمن النص على أن الطعن فى مثل هذه الأحكام يوقف تنفيذها ، مع ابقاء النص الحالى ، كما هـو بالنسبة للاحكام التى تصـدر بالغـاء القرارات الادارية .

* * *

الموازنة العامة للدولة
ودورها فى التنمية الاقتصادية

د. محمد عبد المنعم خميس

كانت الموازنات الحكومية فيما مضى مجرد وسائل للحصول على النقود . وكان ما يتجمع لدى الحكومة من حصيلة يكفى لمقابلة نفقات الدولة وربما يزيد عليها . ولكن منذ بداية القرن الحالى أخذ حجم النشاط الحكومى فى العالم بأسره ينمو بدرجة كبيرة سنة بعد أخرى ، وزاد بالتالى حجم الموازنات الحكومية تبعا لذلك .

د. محمد عبد المنعم خميس
رئيس مجلس ادارة معهدالادارة العامة سابقا

سبق أن نشرنا له عدة بحوث منها «الرقابة الادارية ومفهومها وابعادها» نشر فى عدد يناير ١٩٧٣ — « حول الادارة فى الاسلام » نشر فى عدد اكتوبر ١٩٧٣ — « ادارة التنمية» نشر فى عدد يوليو ١٩٧٤ .

ويرجع أسباب تضخم الموازنات الى الظروف المالية التى صاحبت الحربين الدوليتين من جهة ، ومن جهة أخرى الى التغيير الجذرى فى النظرة الى دور الدولة ومسئولياتها عن تحسين وسائل المعيشة للشعب من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية ، مما أدى الى ادخال الأساليب الفنية الحديثة واستخدامها فى المالية العامة .

فمن الملاحظ أن الموازنات مرت منذ نهاية الحرب العالمية الأخيرة بتغيير ثورى سواء من حيث خصائصها أو اغراضها . فقد أصبحت تستخدم للتخطيطالطويل المدى للتنمية الاقتصادية. كما أصبحت الموازنات الحديثة وسائل ارشاد حقيقية للدول المتخلفة التى تحاول أن تسلك طريق التنمية الاقتصادية الوعر والملتوى . حيث تفترض الحكومات فى أغلب هذه الدول زيادة دورها الهام فى تحديد مستوى النشاط الاقتصادى

الذى يساعد على التنمية . وهذا يؤكد مسئولية ادارة برامج التنمية فى الوقت الحالى فى تحقيق التوظف الكامل سواء بالنسبة للقوى البشرية أو الموارد المادية المتاحة . كما يساهم فى استغلال قدرة البلاد الانتاجية الحالية والمستقبلة . ومن المتوقع أن تعزز الحكومات معدلات تكوين رأس المال عن طريق توجيه اهتمام خاص للمشروعات الاستثمارية طويلة الأجل التى لا تجتذب عادة رءوس الأموال الخاصة .

واذا كان العالم يواجه فى العصر الحالى نموا متزايدا فى التخصصات وفى التكامل الاقتصادى ، فقد أخذت الحكومات الحديثة فى أغلب الدول تبحث عن أساليب فنية جديدة تساعد الهيئة التنفيذية على ادارة ورقابة منظماتها بفاعلية وكفاية أكبر . ان السياسات الاقتصادية الشاملة يستحيل تنفيذها بدون وجود نظام جيد للتخطيط المالى والتقارير على كافة مستويات الحكومة ، ومن أجل هذا أصبحت الموازنة الحكومية ليست مجرد تقديرات مالية لحجم موارد ونفقات الحكومة فحسب . وانما أصبحت شيئا آخر أكثر من ذلك .

أن سياسة الحكومة تنعكس بأكملها فى الموازنة العامة للدولة — والموازنة العامة هى انعكاس لظروف البلد الاقتصادية . وعن طريق الموازنات الحكومية ومن خلالها يمكن ادخال تحسينات كبيرة على أوضاع الأفراد الاقتصادية . فلقد حققت القوى العظمى فى الوقت الحاضر أوضاعا اقتصادية أفضل ، وذلك بمساعدة الموازنات التى أمكن عن طريقها انجاز السياسات ، والبدء بعمليات التنمية الاقتصادية . ويعزى الفضل فيما أصبح لهذه الدول من قدرة سياسية كبيرة ومؤثرة الى قدرتها الاقتصادية ، وهذا هو الملاحظ فى البلاد الأوروبية وفى الولايات المتحدة التى قامت بتنفيذ برامج ضخمة للتنمية الاقتصادية بمعاونة الأساليب الفنية التى استحدثتها فى الموازنة .

أن الموازنة الحكومية هى اداة هامة فى المبادرة بالتنمية الاقتصادية وتنفيذها .ولقد زادت أهميتها بزيادة مسئولية الحكومات فى المجالين الاقتصادى والاجتماعى ، وكذلك تدخل الدولة أكثر فأكثر فى الشئون الاقتصادية .

لقد تغيرت النظرة الى الدولة الحديثة اذ أصبح ينظر اليها على انها « دولة الرفاهية » وليست « الدولة الحارسة » كما كانت الحال قبل ذلك.
وهذه النظرة الى الدولة تكون أكثر وضوحا فى الدول المتخلفة التى عليها أن تتحمل مسئوليات أضخم لتوفير مستوى أفضل لمعيشة شعوبها ، ولكى يتم لها ذلك فعلى الحكومة أن تلعب دور القيادة فى تخطيط وانجاز برامج التنمية ، وفى ضوء هذا الواجب تكون الموازنة العامة وعملياتها أدوات رئيسية فى التنمية .

وفى البلاد التى تأخذ بنظام الاقتصاد المختلط فان جزءا كبيرا من موازنة الدولة يخصص للقطاع العام ، بينما تقدم الدولة المساعدات للقطاع الخاص عن طريق الاعتمادات التى تدرجها بالموازنة العامة ، وتخصصها للقروض والمنح والاعانات التى تمنح لوحدات القطاع الخاص .

مشكلات التنمية فى الدول المتخلفة

التنمية الاقتصادية بمفهومها العام تعنى العمل على خلق القوى الاقتصادية الضرورية التى تنقل الاقتصاد من حالة السكون الى حالة الحركية بمعدلات أعلى من المعدلات العادية . ويتمثل جوهر التنمية الاقتصادية فى رفع مستوى معيشة الشعب وزيادة دخول الأفراد.والمشكلة الرئيسية فى التنمية فى البلد المتخلف هى فى كيفية نقل الاقتصاد من حالة السكون الى المرحلة التى يمكن أن تبدأ عندها التنمية ، وأن تستمر بعد ذلك بطريقة آلية .

والبلد المتخلف هو البلد الذى يقل فيه رأس المال بالنسبة لعدد السكان وللموارد الطبيعية . وبذلك يكون معدل التوظف والاستثمار فيه أقل من معدل النمو فى عدد السكان . كما تكون الموارد أدنى من مستوى الاستخدام . ونتيجة لذلك يظل مستوى معيشة الأفراد منخفضا جدا بسبب وجوده فى حلقة الفقر المفرغة .

أن انخفاض مستوى الدخل يجعل الادخار مستحيلا ، ومن ثم يمنع تراكم راس المال الضرورى لزيادة الدخل . كما أن السوق الضيقة للبلاد ذات الدخل المنخفض يعرقل نشوء أو زيادة التخصص الضرورى لخلق الدخل المرتفع بحيث لا يسمح بالاستثمار المنتج والمربح . وبذلك تصبح موارد الدولة غير كافية لتقديم خدمات عامة ذات فاعلية . فضلا عن أن سوء التغذية وما يترتب على ذلك من سقم ومرض يجعلان الانتاج منخفضا ، وبالتالى يحولان دون زيادة الانتاج . **أن حلقة الفقر المفرغة تعمل على تقلص تكوين وتراكم رأس المال وتحول بين البلد المتخلف وبين الحصول على رأس مال على المستوى المطلوب بالنسبة لسكانها ولمواردها الطبيعية .**

ويمكن تمثيل عمل هذه الحلقة المفرغة على الوجه التالى :

ــ أن مستوى الدخل الحقيقى المنخفض للشعب يقلل من قوته الشرائية ، وبالتالى يقلل من قدرته على الادخار ــ وقلة المدخرات تؤدى الى انخفاض معدل تكوين رأس المال ، وبالتالى تقلل من الاستثمارات المستخدمة فى الانتاج فينقص الانتاج . ونقص الانتاج يؤدى الى نقص الدخل الحقيقى . وهكذا تسير الأمور داخل حلقة مفرغة تماما . أن حلقة الفقر المفرغة تشمل جانبى العرض والطلب معا :

فمن حيث العرض : يكون مستوى الدخل المنخفض هو السبب فى انخفاض الانتاج .وخفض الانتاج يرجع الى العجز فى راس المال الذى يرجع الى انخفاض مستوى الدخل . وهكذا تكون الحلقة كاملة .

ومن حيث الطلب : فانخفاض حجم الانتاج يرجع لقلة الطلب الذى يكون سببه ضعف القوة الشرائية للافراد بسبب قلة دخولهم . وهكذا فالحلقة كاملة كذلك .

لقد زاد الاهتمام بالتنمية الاقتصادية فى البلاد المتخلفة منذ اكثر من عشرين سنة ، ومع ذلك فان معدلات التنمية فيها لاتزال دون المستوى ، ذلك ان وجود عقبات معينة تكاد تمنع التنمية الاقتصادية فى البلاد المتخلفة ، أو قد تعرقل مسيرتها ، واهم هذه العقبات :

١ ــ الميل المرتفع الى الاستهلاك .

٢ ــ الميل المنخفض الى الادخار .

٣ ــ انخفاض مستوى المعيشة . فغالبية السكان يعيشون على الكفاف .

وبجانب هذه العقبات توجد عقبات أخرى ، منها عدم وجود جهاز للتنمية يخطط للانتاج . كما أن هذه البلاد لا تستخدم الأساليب الفنية الحديثة كما لا يوجد بها تنظيم ملائم مبنى على أسس علمية سليمة . فالنظام المتبع فى الانتاج تعوزه المرونة التى تجعله قادرا على التوسع السريع . فمن جهة توجد بطالة فى العمالة العادية ، بينما يوجد عجز كبير فى العمالة الفنية .

ويمكن أن يقال بصفة عامة أن توظيف راس المال شرط من الشروط الضرورية ، لكسر حلقة الفقر المفرغة . ويتضمن هذا التوظيف تهيئة الظروف المناسبة لتكوين راس المال الداخلى وجذب رءوس الأموال الاجنبية من الخارج . أن ازالة العقبات من طريق توظيف رأس المال وتهيئة الظروف المناسبة لتكوينه لا تكون الا بعمل حكومى جاد . أما اذا تركت التنمية للظروف فانها لن تستطيع أن تحرر نفسها من النمو المقيد . فالحكومة وحدها هى التى تستطيع عن طريق أسلحة الموازنة أن تحارب المشكلات التى تواجه التنمية . كما يمكنها أن تحول الاقتصاد الساكن الى اقتصاد متحرك .

عملية التنمية واستخدام الاساليب الفنية فى المالية العامة وفى الموازنة

تتصل بعض مظاهر التنمية الاقتصادية اتصالا وثيقا بالأساليب الفنية المالية ، وبأساليب الموازنة الفنية . اذ من أهم ما يجب مراعاته عند استخدام مقاييس معينة للتنمية ــ أن التنمية لن تتم بدون

جهد ومشقة وتضحية مهما كان حجم المساعدات التى ترد من الخارج . كما يجب كذلك أن نختار المقياس الفعال الذى نستخدمه .

أن التنمية يجب أن تستمر . ولكن فى أى اتجاه ؟ سؤال تتوقف الاجابة عنه على طبيعة اقتصاد البلد . ومن الخطأ أن نتصور أن التنمية مرادفة للتصنيع . فالتنمية ينبغى أن تمارس على جميع قطاعات الاقتصاد وأن تتضمن تغيرا نسبيا فى درجة أهميتها بالنسبة لبعضها البعض وان تستخدم التكنولوجيا الحديثة التى من شأنها أن ترفع انتاجية العامل وتوجه العمالة الزائدة نحو وأجبات انتاجية أخرى . اذ من الضرورى من أجل تنمية اقتصادية متوازنة أن نعمل على تنمية جميع القطاعات الاقتصادية (التعدين — الصناعات التحويلية — التجارة — الخدمات .. الخ) .

ان الصناعة جزء من التنمية ، وهى بلا شك جزء مهم جدا ، ولكن هناك علاقة وثيقة بين كافة أجزاء التنمية . واذا كان من سمات البلاد المتخلفة أنها تعتمد بدرجة كبيرة على انتاج ما يكون لديها من مواد أولية مع تطبيق محدود جدا للاساليب الفنية فان الصناعة تكون لذلك غير مهمة نسبيا ، ويكون قطاع الزراعة هو الاكثر اهمية . ومن اجل هذا يجب قبل البدء فى التصنيع فى مثل هذه البلاد تطوير وتقوية قطاع الزراعة كما يجب الاهتمام — فى المراحل الأولى للتنمية — بتكلفة التنمية الزراعية أكثر منها على التنمية الصناعية اذ لا يمكن التخلص — عن طريق التصنيع — من كافة أمراض البلاد المتخلفة . أن تنمية قطاع الزراعة فى البلاد المتخلفة تكون لها اهمية خاصة ، حيث تكون هى محور التنمية الاقتصادية . فقطاع الزراعة هو الذى يوفر بعض المواد الخام اللازمة للصناعة ، كما أنه هو الذى يوفر الغذاء للسكان الصناعيين . ولهذا فان الاستثمار الجوهرى يكون مطلوبا فى الزراعة ، وتطلب كذلك اعتمادات لتكوين رأس مال اجتماعى عام يكون الأساس الهام فى التنمية الاقتصادية . ويتمثل هذا الاساس فى المنشآت التى لا تنتج سلعا بطريقة مباشرة ولكنها تخدم النشاط الاقتصادى بصفة عامة مثل الموانىء والطرق والسكك الحديدية . ومن المفروض أن عدم وجود هذا الأساس فى الدول المتخلفة يمثل عقبة كؤودا فى طريق التقدم الاقتصادى بصفة خاصة ، اذ بغير هذه المنشآت تصبح التنمية الاقتصادية عملية مستحيلة . أن ارتفاع تكلفة هذه المنشآت وقلتها ينعكس على الاستثمار فى مثل هذا النشاط . كما أن طول المدة اللازمة لاقامة هذه المنشآت لاتجذب المستثمرين لاستثمار أموالهم فيها ، ومن أجل هذا فان رأس مال ضخما يكون مطلوبا لتطوير الزراعة والبدء فى التصنيع ولانشاء اساس التنمية الاقتصادية المشار اليه .

الأساليب الفنية للموازنة

الدول المتخلفة يكون لديها عجز مؤكد فى راس المال بسبب انخفاض مستوى الدخول ، وبالتالى فان معدل تكوين راس المال يكون صغيرا جدا ، وبذلك تصبح الحاجة ماسة الى تكوين وتراكم راس المال فى القطاع الحكومى ، ولذلك تلجأ الحكومة الى استخدام الأساليب الفنية فى تمويل الموازنة العامة مثل أسلوب الضرائب المتزايدة والاقتراض العام والتمويل بالعجز وغيرها من الأساليب .

١ — فبالنسبة للضرائب :

قد ينشأ فى البلد قطاع غير نقدى ، ويتسع تعامله بتعود الناس فى المناطق الريفية على التعامل بنظام المبادلة البسيط ، وفى ضوء هذا النظام تتلاشى الضرائب . ولذلك تلجأ الحكومة فى هذه الحالة الى تنظيم المبادلة بحيث تتجه بها تدريجيا نحو نظام النقد . وبذلك يخضع الناس الذين يعيشون فى المناطق الريفية لنظام الضرائب .

كذلك فمن المرجح أن تستفيد بعض القطاعات من عملية التنمية ، ولذلك يجب أن تتحمل عبئا أكبر من الضرائب .

وبجانب هذا فان النقود التى تدخل فى التداول

من خلال الاستثمارات العامة فى المنشآت والمشروعات الأخرى تعمل على رفع الأسعار حيث يزيد الدخل — فى المراحل المبكرة من الاستثمار — بمعدل ابطأ من معدل استثمار رأس المال . وعن طريق الضرائب يمكن اعادة النقود التى تدخل فى التداول الى الحكومة فورا دون أن تسبب زيادة كبيرة فى الأسعار .

٢ — **وفيما يتعلق بالقروض العامة** فان حجمها فى المراحل المبكرة من التنمية يكون منخفضا جدا ، ثم يتزايد مع تزايد معدل الادخار وبذلك يزيد الاقتراض العام الذى يضاف الى رأس المال القومى ويستخدم فى تعزيز التنمية الاقتصادية .

٣ — والتمويل بالعجز اسلوب فنى آخر للحصول على رأس مال يستخدم فى مشروعات التنمية . والتمويل بالعجز يعنى أن تنفق الدولة بما يزيد على مواردها ، وأن تقابل العجز عن طريق السحب من البنك المركزى : ويؤدى هذا بالضرورة الى ايجاد نقود يمكن استخدامها فى مشروعات التنمية .

ويكون التمويل بالعجز مفيدا فى بداية عملية التنمية حيث توجد موارد كثيرة غير مستغلة ،كما انه يغنى عن التوسع فى القطاع النقدى . كما أن للتمويل بالعجز خطرا رئيسيا يتمثل فى التضخم الذى يكون عادة نتيجة من نتائجه . ويكون على الاقتصاد أن يواجه ضغط التضخم كلما كانت الزيادة فى الميل الى الاستهلاك لا تقابلها زيادة فى مستوى الانتاج مما يؤدى الى بعض الاختناقات فى النظام الاقتصادى . وعلى العموم فان احتمال زيادة مستوى تكلفة الانتاج عن المستوى العادى كنتيجة للتمويل بالعجز يخلق غالبا مشكلات جديدة أكثر من تلك التى يعمل على حلها .

ولكى تنجح سياسة التمويل يجب أن يكون التنبؤ بحجم النمو المتوقع فى المستقبل سليما ، سواء فى مجال الانتاج أو الاستهلاك . فاذا كان التنبؤ سليما ولم يرتفع مستوى الأسعار ماديا ، فان التمويل بالعجز يصبح بلا شك نعمة على التنمية الاقتصادية . كما يمكن عن طريق تكوين رأس مال فى القطاع العام انجاز مشروعات صناعية كبيرة تعمل على زيادة الانتاج الذى تكون البلاد المتخلفة فى حاجة اليه لرفع مستوى معيشة الشعب .

أن الأساليب الفنية المالية وأساليب الموازنة الفنية يجب أن توجه فى النهاية نحو زيادة الانتاج فى القطاعين العام والخاص على سواء ، كما يجب أن تدرج بالموازنة اعتمادات تمثل احتياطيات لاقامة مشروعات صناعية فى القطاع العام ، وكذلك لمعاونة صناعات القطاع الخاص بمختلف الطرق المباشرة وغير المباشرة ، وعلى الحكومة أن تحول — من خلال سياستها — استثمار رأس المال المحدود الى الاتجاهات الاجتماعية المرغوب فيها . ونظرا الى أن كمية رأس المال تكون محدودة ، يصبح من الأهمية العظمى — من أجل تنمية اقتصادية سريعة — أن يجرى رأس المال فى قنواته الصحيحة ، وأن يعتنى باختبار خطوط الاستثمار عناية خاصة .

مشاكل التنمية :

أن رفع مستوى المعيشة يقتضى بالضرورة العمل على زيادة دخول الأفراد . وهذه الزيادة ضرورية حتى يتمكن أفراد الشعب من شراء سلع أكثر فأكثر لاشباع حاجاتهم المتزايدة ، واذا كان الانتاج أقل فى قيمته من مجموع الدخول التى تستخدم فى الشراء فان خطر التضخم يكون قائما .

ومن جهة أخرى اذا قل مجموع الدخول انعدم الدافع على زيادة الانتاج . وترتيبا على ذلك يصبح من الضرورى فى المراحل الأولى للتنمية موازنة الزيادة فى الدخل بالزيادة فى الانتاج .

ومن الأمور الأساسية أيضا أن يؤدى استثمار رأس المال الى نتائج كاملة ومثمرة حتى يتوقف ضغط التضخم . أن التأخر فى تحقيق الأهداف يكون عادة نتيجة عدم استقرار النظام الاقتصادى للبلد . ولذلك يجب أن يكون الاستثمار بالشكل الذى يؤدى الى نتائج سريعة ومحققة حتى يمكن تقليل المدة بين الاستثمار وظهور النتائج ، كما

يجب أن تعطى أولوية عظمى للمشروعات المعروفة عموما بسرعة انتاجها ويكون تأثرها على الأفراد فى صالحهم . وهذا الإتجاه سليم من الناحية الاقتصادية حيث يرتفع مستوى المعيشة بسرعة ويصبح الأفراد على مقربة من المستوى الذى يمكنهم عنده من أن يبدأوا فى الادخار اللازم لاستثمار آخر . وهذا الاتجاه سليم من الناحية السياسية أيضا . فالأفراد الذين يدفعون الضرائب أو الذين يدخرون جزءا من دخولهم أو حتى كنتيجة للتضخم يشعرون بالتعويض عندما تظهر نتائج الاستثمار بسرعة مما يجعلهم يحرصون بلهفة على المعاونة فى المشروعات الأخرى .

واذا كان الميل الى الاستهلاك مرتفعا فى البلاد المتخلفة كما كان الميل الى الادخار منخفضا ، وبالرغم مما تبذله الحكومات من جهود لزيادة الانتاج ، فان العجز فى السلع المعروضة يظل قائما ، لأن الميل الى الاستهلاك يزيد بمعدل أسرع ، ولذلك فمن واجب الحكومات أن تعمل على الحد من الاستهلاك وعلى خلق الحافز على الادخار . والحد من الاستهلاك يكون عن طريق فرض ضرائب على الاستهلاك مثل الضرائب على السلع . أما الحافز على الادخار فيكون عن طريق انشاء مشروعات تكون فوائدها أكثر تسويقا من الفوائد التى تعود من الاستهلاك ، مما يدعو الافراد الى تأجيل استهلاكهم الحالى من أجل مكاسب مستقبلة . كما يجب على الحكومات أن تتبع سياسة الادخار الاجبارى من اجل زيادة مدخرات المجتمع .

والبطالة هى المشكلة الكبرى الأخرى التى تواجه البلد المتخلف ، ويرجع السبب فى البطالة الى كثرة عدد السكان لحد ما . ان الضغط السكانى يضر بالتنمية على عكس ما كان ينبغى أن يساعدها . أن الموارد البشرية هى مصادر قوة كبيرة يجب استغلالها بالكامل . كما أنه مع تقدم العلم والتكنولوجيا امكن العمل على زيادة القدرة الانتاجية . فعن طريق الأسمدة الكيماوية مثلا أمكن زيادة انتاج الفدان الواحد من الأرض الى عشرة أمثال ما ينتجه حاليا . وعن طريق الألياف الكيماوية والآلات الاتوماتيكية أمكن زيادة انتاج الملابس ، كما أمكن بالمثل وباستخدام العلم والتكنولوجيا مضاعفة انشاء المبانى السكنية . وعلى ذلك أمكن مقابلة احتياجات الأفراد من المأكل والملبس والمسكن بنظام انتاج أفضل . ومن الخطأ بعد ذلك أن نفكر أن زيادة السكان فى مثل هذه الظروف المتغيرة هى شقاء ، أن كل ما هو مطلوب من هذه الزيادة هو خلق روح المبادرة فى الناس والعمل على زيادة قدراتهم على الخلق والابتكار وتحسين مستوى معرفتهم الفنية . وفوق هذا كله ترغيبهم فى التنمية وحثهم على تقديم التضحيات المؤقتة والضرورية لتحقيقها لينعموا بعد ذلك بثمراتها . فالموارد المادية وحدها لا تكفى للاستمرار فى التنمية ، بل ان الموارد البشرية ونوعيتها أكثر ضرورة .

كذلك فان الحكومات فى البلاد المتخلفة تواجه مشكلة عدالة التوزيع لنتائج التنمية . ولكى لا تستحوذ قلة من الأفراد على نتائج التنمية يجب أن يكون هناك توزيع عادل للزيادة العامة فى الدخل القومى . أن الدول المتخلفة تتسم دائما بسوء توزيع الدخل والثروة — يعزز ذلك قصر نتائج التنمية على عدد محدود من الأفراد ، ويزيد فى هذا الظلم فى التوزيع كلما توافر للبلد سيل من المساعدات الأجنبية بكميات كبيرة مع وجود ادارة غير نزيهة . وللتقليل من حدة هذا الظلم تستخدم الحكومات الأساليب الفنية للموازنة ، فالقطاع الذى يستفيد أكثر من غيره يجب أن يدفع ضرائب أكثر ، بينما تخصص الاعتمادات لتحقيق الأمن الاجتماعى للفقراء والعاجزين عن العمل .

الاساليب الفنية فى الموازنة من اجل التنمية

تحتاج الموازنة العامة خصوصا فى بلد متخلف، ولكى يمكن البدء فى التنمية الاقتصادية ، اعادة تنظيم بالكامل من حيث :

١ — نظام الموازنة .
٢ — هيكل الموازنة .
٣ — سياسات الموازنة .

نظام الموازنة :

من الملاحظ فى العصر الحديث أن التنظيم الحكومى خصوصا فى البلاد المتخلفة ينمو بسرعة متزايدة بسبب المسئوليات المتزايدة التى تقع على الحكومات فى مجال العلاقات الاجنبية ، خصوصا فيما يتعلق بالدفاع القومى وبالتنمية الاقتصادية بما اضيف الى الجهاز الحكومى من مصالح جديدة لمواجهة الواجبات التى عهد بها الى الحكومة فى دولة الرفاهية .

ولكى تتحقق الكفاية اللازمة لمثل هذا التنظيم الكبير والذى يتزايد باستمرار « الحكومة » ، أصبحت الحاجة ماسة الى ايجاد نظام للاتصالات الفعالة والرقابة السليمة . وهذا يستدعى اقامة تنظيم مركزى للموازنة العامة وتنظيم آخر يكون مسئولا عن محاسبة ورقابة الادارة العادية للموازنة . كما يتطلب الوضع تفويضا كاملا فى كافة السلطات الخاصة بمسائل الموازنة .

هيكل الموازنة :

وكذلك اصبحت الحاجة ماسة الى اعادة تنظيم هيكل الموازنة بما يتلاءم مع زيادة العمل المترتب على زيادة المسئولية الحكومية . وعلى انشاء القطاع العام الذى اسندت اليه واجبات ومسئوليات جسام فى مجال التصنيع ، وما تبع ذلك من انفاق مبالغ ضخمة على المشروعات التى يقوم بها . هذا الانفاق الذى يكون غالبا ذا طبيعة راسمالية . لذلك كان من الضرورى اعادة تنظيم هيكل الموازنة .

وقد أعيد تنظيم هيكل الموازنة بعد تجارب متعددة حتى أصبحت تجربة الموازنة المزدوجة هى النظام الملائم للتنمية فى الدول المتخلفة . والموازنة المزدوجة تعنى اعداد موازنتين تخصص احداهما للعمليات الرأسمالية والأخرى للعمليات الخدمية . ويمكن فى المراحل النهائية للتنمية الاقتصادية أن تكمل الموازنات بالدخل القومى والحسابات الاجتماعية . وترتب نشاط الحكومة الذى يكون له صفة اقتصادية وأية بيانات أخرى يكون لها أهمية خاصة .

ولما كانت الموازنة العامة هى جوهر البرنامج المالى للحكومة فمن المرغوب فيه أن تقدم الموازنة بطريقة تسمح — ليس فقط بالتنسيق الداخلى والمقارن لمختلف البرامج المالية — وانما تسمح كذلك بتقييم مختلف برامج الموازنة الاقتصادية مثل مكونات التوظيف والانتاج والاستثمار ومستوى الأسعار وميزان التجارة الخارجية .. الخ . ويمكن أن يتم ذلك باضافة الترتيب الوظيفى الاصلاحى للموازنة جنبا الى جنب مع الترتيب الاقتصادى الوصفى .

ان حسابات الدخل القومى تفيد كثيرا فى التخطيط الانمائى ، وتوفر الحسابات الاجتماعية التقويم بمعدلات النمو الممكنة ، ومع نمو الانشطة الحكومية يصبح من الضرورى ترتيب الموازنة ترتيبا مرنا تبعا للحاجات المتغيرة . ولكى نوجه الانتباه الى برامج التنمية يمكن تجنيب مجموعة منفصلة من نفقات الموازنة نطلق عليها كتسمية خاصة « نفقات انمائية ».كما يمكن كذلك تطبيق موازنة الأداء خطوة خطوة .

سياسات الموازنة :

عندما ترتبط الحكومة بتجربة انمائية طويلة الأمد فان وضع السياسة يتطلب بيانات توضح الحجم الفعلى وأنواع الناتج السنوى للتنمية بشكل محدد تماما . والموازنة هى المرجع الظاهر لهذه البيانات . ذلك أن المغزى الجديد هو أن مالية الحكومة تتولى مسئولية تنفيذ برامج التنمية . ولذلك فان سياسات التطبيق تتغير . كما تتغير مسئوليات الحكومة بتغير مسئوليات الحكومة. ان المشكلة الرئيسية التى تواجه الحكومة هى كما سبق أن بينا هى مشكلة تكوين رأس المال . ولذلك فعلى الحكومة ان تتبع سياسة ملائمة بحيث تعمل على تكوين رأس المال المحلى . كما تعمل على جذب رأس المال الاجنبى للاستثمار بما تضعه من شروط مناسبة . وعلى الحكومة

أيضا أن تلعب دورا هاما فى توزيع الاستثمارات على قنواتها الصحيحة ، وتنسيق القطاعات الخاصة والعامة عن طريق تشجيع وحدات القطاع الخاص من خلال الامتيازات الضريبية والاعانات والتعريفات الجمركية الوقائية . وبجانب ما تتخذه الحكومة من خطوات لتشجيع تكوين رأس المال يجب أن تراعىأن يتم ذلك بدون تضحية بمستوى الاستهلاك القائم .

ففى البلاد المتخلفة — حيث يعيش الناس فى فقر شديد وغالبا على مستوى الكفاف — فان أية محاولة لخفض الاستهلاك تؤدى فيما بعد الى انحطاط مستوى المعيشة . أن كل ما هو مطلوب فى هذه البلاد هو العمل على الحد من الزيادة فى الاستهلاك مع ضرورة رفع مستوى المعيشة تدريجيا . كما يجب امتصاص المدخرات مهما تكن ضئيلة ، وذلك أما عن طريق اصدار قروض حكومية واما باستقطاع نسبة منها عن طريق نظام الضرائب .

أما فى الدول المتقدمة فيمكن تحويل مشروعات التنمية عن طريق ما يتجمع من حصيلة الضرائب . ولما كانت القدرة الضريبية للأفراد محدودة فيجب زيادة نسبة الضرائب تدريجيا .

أن نسبة الضرائب الى الدخل القومى فىالبلاد المتقدمة تكون بين ٧٪ ، ١٥٪ ، ولذلك فانزيادة ضئيلة فى اجمالى الضرائب يمكن أن تؤدى الى زيادة حقيقية فى نفقات التنمية . **ففى البلاد التى تكون فيها نسبة الضرائب الى الدخل القومى ١٢٪ يمكن استخدام هذه الضرائب فى نفقات التنمية . ان زيادة قدرها ٢٪ قد ترفع نفقات التنمية بنسبة ٥٪ .**

ان الضرائب فى الاقتصاد المتقدم تحقق فائضا . وعلى ذلك فالضرائب تعمل فى هذه الحالة على منع التضخم مع مراعاة الا يؤثر ذلك بالتبعية على رغبة الناس وقدرتهم على العمل وعلى الاستثمار . ولهذا ينبغى أن تكون الأفضلية للضرائب على السلع اكثر منها على الدخول وعلى الأرباح .

وتتبع بعض الحكومات نظام التأمين الاجتماعى أو التأمين على الحياة أو استخدام الانظمة المصرفية ، وهذه الوسائل كلها تساعد أيضاعلى تعبئة مدخرات المجتمع واستخدامها فى مشروعات التنمية ، ويمكن تعزيز هذه الانظمة فى كثير من الاحوال عن طريق رفع أسعار الاشتراك بنسب معتدلة ، ومن ثم يصبح لدى الحكومة متراكمات متاحة يمكن أن تستخدمها فى أغراض التنمية .

ان الازدهار الاقتصادى يحد من التضخم ، بل ويقضى عليه . وكل مجهود تبذله الحكومة لوقف التضخم يؤثر بالتبعية فى ازدهار بعض القطاعات الاقتصادية ، **وليس من شك أن تضخما معتدلا تنتج عنه زيادة فى مستوى الأسعار بنسبة تتراوح بين ٣٪الى ٥٪ سنويا سوف يشجع علىالتنمية، وسوف ينتج آثارا صحية على الاقتصاد .** ان هذا التضخمالمعتدل يكون بمثابة «زيت التشحيم» بالنسبة للنمو الاقتصادى . فالارتفاع التدريجى فى مستوى الاسعار يخلق هامشا أعلى من الارباح لنشاط التزامى .

ان النمو الاقتصادى هو عملية غير منتظمة لقطاع يتطور بنسبةأسرع منالقطاعات الأخرى . ولهذا فمنالأمور الاساسيةأن تعمل الحكومة على تحقيق التوازن فى تنمية جميع القطاعات منخلال السياسات التى تنفذها . كذلك فان من الضرورى أيضا أن تعمل الحكومة على زيادة الاستفادة من السياسة الضريبية حتى تزيد من حجم المدخرات المتاحة للتنمية الاقتصادية ، ولتبطل مفعول ضغوط التضخم التى قد تنتج عن التنمية السريعة ولتخفف من تقلبات الدخل والنشاط والتى تبدأ من التغيرات السريعة فى الطلب وفى الأسعار .

وأخيرا فان التنمية الاقتصادية تضع درجة كبيرة من المسئولية على التنظيم الحكومى ،وهذا واجب تصعب ممارسته . ان الأساليب الفنية للموازنة ضئيلة ، ولكنها هامة ، فهى ادوات مؤثرة فى المساعدة على أداء هذا الواجب .

البنوك فى مرحلة الانفتاح الاقتصادى

قضايا مطروحة للدراسة على طريق التطوير والتقدم

ابراهيم مختار ابراهيم

« كثر الجدل فى هذه الايام حول متطلبات الانفتاح الاقتصادى فى المرحلة الحالية ، وتعرض الكتاب لموقف البنوك داعين الى المزيد من التحرر والحركة ، وتبسيط الاجراءات ، واحداث تطوير ادارى يتواءم مع ما تتطلبه هذه المرحلة من الحاجة الى انسياب الاموال وحسن استثمارها ، والاسهام فى تقديم خدمات على مستوى مرتفع من حيث الكفاية فى الاداء والسرعة فى التنفيذ .

واذا كانت هذه الآراء قد تناولت الموضوع بصفة اجمالية فى بعض الحالات ، أو تعرضت لبعض الشكاوى التى اثارتها فئة من العملاء فى حالات اخرى ، فان الامر فى واقعه أعمق ، وفى جوهره اكثر تشعبا ، بما يملى على المتخصصين اعداد الدراسات البناءة ، واقتراح الحلول المناسبة التى تستهدف تهيئة هذا الجهاز الحساس للاضطلاع برسالته فى مرحلة الانفتاح الاقتصادى بكفاءة واقتدار .

وتتناول هذه الدراسة بعض القضايا الاساسية التى واجهت البنوك فى السنوات الاخيرة ، والتى يتوقع ان تواجهها خلال المرحلة القادمة ، مع استعراض لبعض الافكار والآراء الشخصية للكاتب ، كمحاولة يرجى ان تعقبها دراسات اخرى من الباحثين ، اسهاما فى الوصول الى توصيات ومقترحات تكفل التغلب على ما يصادف العمل فى هذا القطاع من مشاكل او عقبات لتحقيق الانطلاقة الكبرى على طريق النمو والرفاهية » .

ابراهيم مختار ابراهيم

مدير ادارة الرقابة على الائتمان المصرفى بالبنك المركزى

سبق ان نشرنا له عدة بحوث منها « التسويق فى البنك نشر فى عدد ابريل ١٩٧٢ » ـ التركيز والتخصص فى القطاع المصرفى نشر فى عدد يوليو ١٩٧٢ » ـ التسويق فى البنوك نشر فى عدد يناير ١٩٧٣ » .

الانفتاح الاقتصادى وهل هو ضرورة :

سادت على الصعيد الدولى فى السنوات الاخيرة عدة متغيرات ، كان من أهم مظاهرها أن أصبحت العلاقات الاقتصادية بين الدول تشق طريقها على الرغم من قيام الصراعات الدولية ، ووضح التقارب بين دول المعسكر الشرقى ودول المعسكر الغربى سعيا وراء توسيع دائرة التجارة

الدولية وتحقيق التقدم والرفاهية الاقتصادية ، رغم تباين الايديولوجيات السياسية والاقتصادية.

ولقد أيقنت مصر من خلال تجربتها فى السنوات الأخيرة أن الحاجة أصبحت ماسة لتبنى سياسة جديدة ، قوامها توسيع نطاق التعامل مع العالم الخارجى والتحرر من القيود التى قد تشكل عقبات فى هذا المضمار حتى يتسنى لهـا تدبير الموارد المناسبة للعملات الأجنبية لتمويل استيراد مستلزمات الانتاج بما يساعد على تشغيل الطاقات الانتاجية المعطلة ، وزيادة حجم الاستثمارات الجديدة ، تحقيقا لأهداف التنمية الاقتصادية فى مصر .

واذا كانت الدعوة الى الانفتاح الاقتصادى قد صاحبت التغيرات التى حدثت على الصعيد الدولى فى مجال العلاقات الاقتصادية ، الا أنها فى حد ذاتها دعوة مبنية على تقدير سليم لاحتياجات الاقتصاد المصرى من ناحية ، ومحاولة للاستفادة من الفرصة المتاحة للتمويل الخارجى من ناحية أخرى ، لا سيما بعد أن تضاعفت فوائض ضخمة من الأموال لدى الدول المصدرة للبترول ، وخاصة فى البلاد العربية .

فعلى الرغم من وجود حركة لرأس المال بين الدول العربية ، الا أنها لم تكن فى الحقيقة بالحجم ولا بالاتجاه اللذين تتطلبهما احتياجات الاقتصاد العربى ، وقد يرجع ذلك بصفة أساسية الى الشعور بالخوف من اجراءات التأميم أو القيود النقدية التى تفرضها الظروف التى تمر بها بعض الدول العربية .

وكان علينا فى مصر أن نقرر بطريقة عملية الأسلوب المناسب لاجتذاب وطمأنة رأس المال العربى والاجنبى ، باتخاذ عدة اجراءات للمضى فى مرحلة تستهدف الانفتاح الاقتصادى ، ودعم العلاقات مع الدول الاخرى .

وتنفيذا لهذه السياسة صدر القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٧١ فى شأن استثمار رأس المال العربى والمناطق الحرة لتشجيع استثمار رأس المال العربى والأجنبى ، وانشاء الهيئة العامة لاستثمار المال العربى والمناطق الحرة للاشراف على تنفيذه . وقد أعطى هذا القانون للمستثمر العربى بعض المزايا ، كالاعفاء من ضريبة الأرباح التجارية لمدة خمس سنوات ، والحق فى تحويل صافى الربح المحقق بنفس طريقة الدفع التى ورد بها رأس المال ، الى جانب بعض الاعفاءات الجمركية .. الخ .

كما قامت مصر بالتصديق على القرارات التى اتخذها المجلس الاقتصادى بالجامعة العربية فى شأن تشجيع الاستثمارات العربية فى الدول العربية ، وأعلنت أنها مبادىء أساسية لسياسة مصر تجاه الاستثمار . وتتلخص هذه المبادىء فيما يلى :

١ ــ ألا يخضع رأس المال العربى المصرح باستثماره داخل الدولة للتأميم أو المصادرة أو نزع الملكية .

٢ ــ أن تقوم الدولة العربية المشجعة للاستثمار بتقرير النظم والشروط والحدود التى ترى على أساسها اجراء الاستثمارات العربية مع تحديد القطاعات المتاحة لها .

٣ ــ ضمان تحويل الفوائد والارباح .

٤ ــ تبسيط معاملات السفر والاقامة والاستجابة لطلبات المستثمرين الخاصة بالدخول والاقامة .

٥ ــ أن تحال أية منازعات لهيئة التحكيم التى تتبع الجامعة العربية .

وبالنظر الى ما تبين من التطبيق العملى من وجود قصور فى صياغة ومضمون القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٧١ سالف الاشارة اليه ، فقد صدر القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ فى شأن استثمار المال العربى والاجنبى والمناطق الحرة مستهدفا المبادىء الآتية :

أولا : ضمان تحقيق مصلحة مشتركة للاقتصاد القومى والمستثمر العربى والأجنبى .

ثانيا : افســاح المجال لمشاركة رأس المــال الوطنى العام والخاص مع رؤوس الاموال العربية والاجنبية .

ثالثا : تهيئة المناخ المناسب لتسهيل انتقــال رؤوس الاموال العربية .

رابعا : قيام مركز مالى ونقدى فى مصر يتمشى واحتياجات المنطقةالعربية لهذا النوع من النشاط، ويساعد على توفير فرص توظيف الأموال العربية فى المنطقة العربية ذاتها .

خامسا : تقديم ضمانات كافية ضــد المخاطر غير التجــارية وحــوافز مناسـبة لتشــجيع الاستثمار .

سادسا : تخطى المعوقات الادارية والاجرائية التى تؤثر على نمو حجم الاستثمار .

سابعا : منــح الاولويات للمشروعــات التى تساعد على زيادة موارد البــلاد من العمــلات الأجنبيــة وكذلك المشروعات التى تجلب معهــا تكنولوجية متقدمة .

وقد أوضح القانون المجالات المفتوحة للاستثمار العربى والاجنبى ، ومن اهمها التصنيع والتعدين والطاقة والسياحة والنقل واستصلاح الأراضى البور واستزراعها ، وذلك بطريق الايجار طويل الاجل ، ومشروعات تنمية الانتــاج الحيــوانى والثروة المائية ، ومشروعات الاسكان ومشروعات الامتداد العمرانى ، وشركات الاســتثمار التى تهدف الى توظيف الاموال فى المجالات التى يسمح بها هذا القانون ، وبنوك الاســتثمار وبنــوك الأعمــال وشركات اعادة التــامين التى يقتصر نشاطها على العمليات التى تتم بالعملات الحرة كما لها أن تقوم بالعمليات التمويلية الاستثمارية بنفسها ، سواء تعلقت بمشروعات فى المنــاطق الحرة أو بمشروعات محلية أو مشتركة أو أجنبية مقامة داخل مصر ، ولها كذلك أن تقوم بتمويل عمليات تجارة مصر الخارجية . وذلك الى جانب البنوك التى تقوم بعمليات بالعمــلة المصرية متى كانت فى صورة مشروعات مشتركة مع رأسمال محلى لمصريين لا تقل نسبته فى جميع الأحــوال عن ٥١٪ .

ونص القانون على اعفــاء المشروعــات من الضريبة على الارباح التجارية وملحقاتها لــدة خمس سنوات ، ويجوز لمجلس الوزراء مد هذا الاعفاء الى ثمانى سنوات فى بعض الحالات . كما يجوز لوزير المالية أن يعفى بعض المشروعات من الضرائب والرسوم الجمركية وملحقاتها فيما يتعلق بالآلات والمعدات ووسائل النقــل اللازمة لاقامتها . كما يعفى من الضريبة العــامة على الايراد ، الأرباح التى يوزعها كل مشروع بحد أقصى ٥٪ من قيمة المال المستثمر ، وذلك تجنبا لمــا أسفرت عنه التجربة من أن المستثمرين يفضلون انشاء شركات استثمارية تسجل فى الخــارج ، حتى لا يخضع دخلهم كافراد للضريبة العامة على الايراد .

ومن المأمول أن يكون هذا القانون خطوة هامة على طريق الانفتاح الاقتصادى تحقق اجتــذاب الأموال الأجنبية ، وضــمان توجيههــا بما يفى باحتياجات الاقتصاد القومى .

كما يعد من مظاهر الانفتاح الاقتصادى فى مصر انشاء السوق الموازية للنقد التى بدأ العمل بهــا من أول سبتمبر ١٩٧٣ ، وتستهدف اجتــذاب مدخرات المصريين بالخارج ، والحصــول على اضافات جديدة من النقد الأجنبى نتيجة لتطبيق نظام الصرف بالسعر التشجيعى على تحــويلات مواطنى الدول العربية لغير اغراض الاستثمار ، وتشجيع المصدرين لا سيما مصدرى السلع غير التقليدية ، والعمل على توفير احتياجات القطاع الخاص والحرفيين والمهنيين من مستلزمات الانتاج وقطع الغيار ، وذلك بما يساعد تدريجيا عــلى

التوصل الى سعر صرف واقعى للجنيه المصرى وجعله عملة قابلة للتحويل .

هيكل الجهاز المصرفى واختصاصات وحداته :

فى مجال تقييم التنظيم الحالى للجهاز المصرفى والاختصاصات التى تباشرها وحداته يبدو من الضرورى أن نتناول بادىء ذى بدء التطورات الهامة التى لحقت بهيكل الجهاز المصرفى منذ صدور قانون تمصير البنوك عام ١٩٥٧ وحتى الآن . واذا كان قانون التمصير رقم ٢٢ لسنة ١٩٥٧ استهدف قصر ملكية البنوك وادارتها على المصريين ، فان قانون البنوك والائتمان رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ قد جاء شاملا لكثير من الاحكام بغرض تدعيم سلطات البنك المركزى فى تنظيم السياسة الائتمانية والمصرفية وفقا للخطة العامة للدولة ومراقبة البنوك بما يكفل سلامة مراكزها المالية . ومما تجدر الاشارة اليه أن عدد البنوك التجارية التى تقدمت بطلبات لتسجيلها وفقا لاحكام هذا القانون بلغ ٢٨ بنكا تمت الموافقة على تسجيل ٢٥ بنكا منها ، وكان أغلب هذه البنوك قد منح مهلة لاستيفاء أحكام قانون التمصير . وبعد صدور القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ الذى تضمن تأميم جميع البنوك ، اتخذت عدة اجراءات تنظيمية تناولت تصفية بعض البنوك الصغيرة وادماج البعض الآخر ، مما ترتب عليه أن انخفض عدد البنوك التجارية الى ١١ بنكا فى آخر مايو ١٩٦٤ .

واذ تبين من الدراسات التى تمت فى ذلك الوقت أن نحو ٨٠٪ من النشاط المصرفى يتركز لدى خمسة بنوك تتوافر لديها الامكانيات المادية والبشرية ، يقابل ذلك نقص فى امكانيات البنوك الأخرى ، فقد استقر الرأى على الابقاء على المجموعة الأولى وادماج البنوك الستة الأخرى فيها . وبذا أصبح الجهاز المصرفى يضم البنوك التجارية التالية : البنك الأهلى المصرى ، بنك مصر ، بنك الاسكندرية ، بنك القاهرة ، بنك بور سعيد .

وخلال هذه المرحلة من مراحل التحول الاشتراكى التى أصبح فيها القطاع العام هو المسيطر على النشاط الاقتصادى برزت بعض الآراء منادية باعادة تنظيم الجهاز المصرفى على أساس النمط السائد فى الدول الاشتراكية الرائدة .

غير أن هذا الفكر لم يلق قبولا كافيا للأخذ به على أساس أن لكل مجتمع أوضاعه وظروفه التى تترك آثارها على النظام الاقتصادى متطلبة الاجهزة المناسبة لخدمة احتياجاته ، وهذه الاجهزة تخضع فى تطورها لتطور النظام الاقتصادى الذى تخدمه. وقد وضح ذلك فى التجربة المصرية فى مجال التخطيط الذى جاء فى ظروف صاحبها مستوى متقدم ومعقد من الذوق الاستهلاكى نتيجة انفتاح المجتمع المصرى على العالم الخارجى ، مما استوجب ترك مجال لكى تفرض هذه الاعتبارات أولويتها ، ومن ثم جاء تنفيذ الخطة لا مركزيا ، فى الوقت الذى تطلبت ندرة رأس المال أن يؤخذ بالمركزية فى مجال تحقيق الاهداف الاستثمارية .

ولما كان تنظيم الجهاز المصرفى — باعتباره وسيطا ماليا فى الاقتصاد القومى — يتأثر الى حد كبير بنظام تخطيط وادارة الاقتصاد القومى، فمن ثم لم يستوجب الأمر الأخذ بالتنظيم السائد فى الدول الاشتراكية الرائدة التى اخذت بأسلوب التخطيط المركزى الشامل ووضع الخطط التفصيلية العينية والمالية لوحدات الاقتصاد القومى ، وطورت الجهاز المصرفى ووظائفه بما يتواءم مع ذلك ، فأنشأت بنك الدولة لتتركز فيه كافة معاملات المشروعات على نحو يسمح له بالرقابة على تنفيذ الخطط المقررة لها . وتحقيقا لذلك الغى التعامل النقدى بين هذه المشروعات لتتم تسوية كافة الالتزامات فيما بينها عن طريق بنك الدولة الذى يعمل كمركز للمقاصة فى هذا المجال.

والحقيقة أن الجهاز المصرفى المصرى فى مراحل تطوره فى السنوات الاخيرة كان متابعا بيقظة للتغيرات التى لحقت بالاقتصاد القومى وأسلوب ادارته ، محاولا قدر الامكان أن يطور خدماته بما

يتواءم مع متطلبات التحول الاشتراكى آخذا فى الاعتبار عدة أمور من أهمها :

١ — أسلوب التخطيط وادارة القطاع العام ودور الاجهزة المختلفة فى متابعة تنفيذ الخطةوعلى الاخص دور المؤسسات العامة النوعية المشرفة على وحدات القطاع العام والجهاز المركزى للمحاسبات الذى عهد اليه قانون انشائه بمسئوليات هامة فى هذا المجال .

٢ — انه على الرغم من أن الجهاز المصرفى لايشارك فى وضع التخطيط المالى للوحدات بحكم أسلوب التخطيط المتبع ، فان لديه القدرة على معاونة الأجهزة الاشرافية على القطاعات عن طريق ما يمكن توفيره لها من بيانات ومعلومات عن الوحدات الاقتصادية المتعاملة معه ، وهو دور له أهمية الكشف عن المشكلات بما يساعد على تقرير العلاج لها فى الوقت المناسب .

٣ — تزايد المطالب التمويلية لوحدات القطاع العام فى السنوات الاولى للتحول الاشتراكى وممارستها للضغوط على البنوك — فى ظل نظام كان يسمح لها بنقل معاملاتها من بنك لآخر — أسفرت عن نتائج غير مرغوب فيها ، كما جعلت البنك المركزى فى وضع لا يسمح له بتطبيق سياساته فى مجال التأثير على الائتمان وتحقيق الرقابة على أسعار الخدمات المصرفية بكفاية فى ظل تنافس البنوك على خدمة وحدات القطاع العام .

وفى ضوء هذه الاعتبارات استقر الرأى على وضع تنظيم لمعاملات شركات القطاع العام مع وحدات الجهاز المصرفى ، مؤداه توزيع الاعمال المصرفية الخاصة بها على البنوك التجارية ، بحيث يختص كل بنك بخدمة قطاع أو قطاعات معينة ، وذلك اعتبارا من أول يوليو ١٩٦٤ . وقد روعى فى ذلك التنظيم المحافظة بقدر الامكان لكل بنك على المستوى الذى كانت عليه عملياته من ناحية التسهيلات الائتمانية والودائع قبل تطبيقه، كما استبعد من نطاقه عمليات تمويل المحصولات الزراعية (القطن والارز) التى رؤى عدم تخصيصها لبنك بمفرده نظراً لكبر عبء التمويل ، بالاضافة الى الرغبة فى الاستفادة من امكانيات كافة فروع البنوك التجارية المنتشرة فى أنحاء البلاد .

وبتوزيع المعاملات المصرفية للقطاع العام على البنوك التجارية أصبح الطريق ممهدا لقيام البنوك باعداد بيانات سريعة عن التدفقات النقدية لقطاعات النشاط الاقتصادية ومتابعة أوضاع الوحدات بطريقة أكثر أيجابية ، بما يسمح بتقدير العجز التمويلى لكل منها ، وتحديد حجم الائتمان المناسب ، ومتابعة استخدامه والعمل على استرداده فى الاستحقاق . ومن خلال هذه البيانات والدراسات أمكن كذلك موافاة الاجهزة الاشرافية على القطاعات بملاحظات الجهاز المصرفى على معاملات الوحدات معه ، وخاصة ما يتعلق بمركزها المالى واحوال السيولة لديها وما تعانيه من اختناقات تؤثر على نشاطها وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها فى المواعيد .

وكان من الطبيعى أن تواجه البنوك بعد تطبيق هذا النظام بعض المشكلات من أهمها التنازع على الاختصاص بخدمة العمليات الخارجية ، وكان السبب فى ذلك فى حقيقة الأمر ما حدث من تعديلات للقواعد المنظمة لعمليات الاستيراد والتصدير . ففى الوقت الذى قضى فيه نظام التوزيع بأن يختص كل بنك بالعمليات المصرفية للوحدات المخصصة له ، سواء كانت عمليات محلية أو خارجية ، خصص بنك القاهرة لتقديم الخدمة المصرفية لشركات مؤسسة التجارة التى كلفت بالقيام بالعمليات الخارجية للقطاعات المختلفة . وقد أمكن علاج ذلك الى حد كبير بجعل عمليات الاستيراد السلعى التى تتولى الشركات التجارية تنفيذها لحساب القطاعات المختلفة ضمن اختصاص البنك الذى يخدم القطاع

مادام التمويل يتم خصما من حصته النقدية ، أما بالنسبة للسلع التقليدية التى يتم استيرادها بواسطة شركات التجارة لحساب أكبر من قطاع فقد رؤى أن يتم تنفيذها بمعرفة بنك القاهرة .

ومالبثت أن استقرت أوضاع العمل فى البنوك حتى دخلت مرحلة جديدة من التطوير اعتبارا من أول يولية ١٩٧٢ عندما صدر قرار جمهورى فى ٢٣ سبتمبر ١٩٧١ بمقتضاه يختص :

البنك الاهلى المصرى : بشئون التجارة الخارجية
بنك مصر : (ويدمج فيه بنك بور سعيد) بشئون التجارة الداخلية الى جانب تمويل الحاصلات الزراعية) .

بنك الاسكندرية : (ويدمج فيه البنك الصناعى) بشئون الانتاج .

بنك القاهرة : بشئون الخدمات

البنك العقارى المصرى : (ويدمج فيه بنك الائتمان العقارى) بشئون التشييد والاسكان .

وقد أعلن عند اصدار هذا التنظيم أنه ينبغى الاخذ بالاتجاهات العلمية والعالمية فى مجال التركز عن طريق ادماج وحدات القطاع المصرفى فى وحدات كبيرة لما يحققه ذلك من مزايا ووفورات من جهة ، ولتحقيق التخصص الوظيفى لوحدات الجهاز المصرفى حسب طبيعة العمليات المصرفية بحيث يتولى كل بنك عملية مصرفية نوعية ، بما يحقق له مزايا التخصص والتكامل من جهة أخرى .

وقد أسفر تنفيذ هذا التطوير عن عدة مشاكل يمكن تلخيصها على النحو التالى :

١ ـ تفاوت أوضاع السيولة وأوجه التوظيف والاستثمار لدى البنوك المختلفة . فقد ترتب على ذلك زيادة كبيرة فى التسهيلات الائتمانية لدى بعضها بما يفوق الموارد المتاحة أمامها ، فى حين حدث العكس فى بنوك أخرى ، مما اضطر البنوك الأولى الى الالتجاء الى الاقتراض من البنوك الثانية .

٢ ـ عدم التوازن بين حجم الأعباء الملقاة على بعض البنوك ، وما هو متاح لهـا من امكانيات مادية وبشرية . فتركيز عمليات التجارة الخارجية للقطاع العام لدى البنك الاهلى يشكل عبئا كبيرا على الجهاز الفنى والادارى بالبنك لم يصاحبه انتقال الخبرات المناسبة له من البنوك الاخرى التى انكمش نشاطها فى هذا المجال . كما أن تركيز عمليات قطاع الصناعة لدى بنك الاسكندرية وادماج البنك الصناعى فيه تطلب اجراء عمليات تنظيمية كبيرة لتعديل اجراءات العمل بالبنك ، ووضع الأسلوب المناسب لدراسة احتياجات هذا القطاع الى التمويل ، ومتابعة ما يمنح له من تسهيلات . كما أن ادماج بنك بورسعيد فى بنك مصر أدى الى قيام وحدة مصرفية ضخمة فى ادارتها ، فضلا عما نجم عن ذلك من مشكلات الاندماج المعروفة . وكان لهذه الأمور بطبيعة الحال آثارها على مستوى أداء الخدمات المصرفية وانسيابها .

وبدون الدخول فى تفاصيل المشاكل المشار اليها ، وما أحدثته من النتائج ، فان وضع الجهاز المصرفى واختصاصاته أصبح فى حاجة الى اعادة النظر حتى يمكن لهذا الجهاز أن يسير فى الطريق الصحيح الذى يتمشى مع سياسة الانفتاح الاقتصادى .

وتثور فى هذا الشأن عدة مقترحات لاعادة التنظيم على النحو التالى :

١ ـ ترك الحرية للوحدات فى التعامل مع البنوك . وهو اقتراح يعود بنا الى الاوضاع الاصلية التى كانت قائمة قبل نظام توزيع العمليات المصرفية الذى تقرر فى عام ١٩٦٤ لأسباب واعتبارات سلفت الاشارة اليها .

٢ ـ ترك الحرية للوحدة فى اختيار بنك واحد تتركز معاملاتها معه .

والاقتراحان الأول والثانى قد يؤديان الى حدوث اختلال فى المراكز المالية الحالية للبنوك ، كما يساعد الاقتراح الأول على اشتعال المنافسة بينهما على نحو يخشى أن يسفر عن بعض الآثار غير المرغوب منها .

٣ — اعادة توزيع عمليات القطاع العام على البنوك التجارية الأربعة على نحو يراعى فيه احداث التوازن المناسب قدر الامكان فى ضوء الأوضاع المادية والبشرية المتاحة لكل بنك . وهو أمر يبدو مناسبا فى اعتقادنا فى ضوء التجربة المستفادة من النظام الذى سبق تطبيقه عام١٩٦٤

وذلك أخذا فى الاعتبار السماح للبنوك الأربعة بمزاولة جميع أنواع العمليات المصرفية بما مؤداه الغاء نظام التخصص القائم حاليا .

البنوك الاجنبية ونطاق نشاطها فى مصر :

أجاز قانون استثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤استثمار المال العربى والاجنبى فى بنوك الاستثمار وبنوك الاعمال لتقديم التمويل الاستثمارى للمشروعات التى تعمل فى المناطق الحرة أو للمشروعات المحلية أو الأجنبية أو المشتركة التى تقام داخل مصر،وكذا لتمويل عمليات تجارة مصر الخارجية . ويجوز أن ينفرد رأس المال العربى أو الأجنبى بالنسبة للبنوك التى يقتصر نشاطها على العمليات التى تتم بالعملات الحرة متى كانت فروعا لمؤسسات مركزها الرئيسى بالخارج .

كما يجوز استثمار المال العربى والأجنبى فى انشاء بنوك تقوم بعمليات بالعملة المحلية متى كانت فى صورة مشروعات مشتركة مع راسمال محلى مملوك لمصريين لا تقل نسبته فى جميع الأحوال عن ٥١٪ .

ولما كان من المتوقع أن يتقدم عدد كبير من البنوك من مختلف دول العالم بطلبات للعمل فى مصر تحت أى شكل من الأشكال المختلفة المسموح بها وفقا للقانون المشار اليه ، تدفعها فى ذلك الرغبة فى استثمار فائض أموالها أو خدمة مجموعة من المستثمرين تقف خلفها بمدهم بالعون المالى أو الدراسات أو لتسهيل مصالحهم ، أو على أبسط الفروض لمجرد أن يكون لها تمثيل فى مصر لما تتمتع به من مركز جغرافى وسياسى متميز بين دول هذه المنطقة ، فانه يبدو من الضرورى وضع سياسة يمكن على أساسها البت فى هذه الطلبات على نحو لا يضر بأوضاع البنوك المصرية ، وبما يكفل تحقيق المصالح القومية والخارجية بطريقة متوازنة .

وفى سبيل الوصول الى تصور لمثل هذه السياسة لابد أن نضع أمامنا مجموعة من الحقائق والاعتبارات من أهمها :

١ — أن لمصر تجربة مع البنوك الاجنبية وأنها كانت فى وقت من الاوقات تسيطر على توجيه الائتمان ، والتأثير على اقتصاديات البلاد ، وكان هذا الدور الخطير الذى مارسته من الدوافع الاساسية لاصدار قانون تمصير البنوك عام١٩٥٧، ثم تأميمها عام ١٩٦١ لضمان السيطرة على هذه المؤسسات الحيوية التى تلعب دورا هاما فى الحياة الاقتصادية .

٢ — أن السماح باستثمار المال العربى والاجنبى فى مجال البنوك أصبح أمرا له أهميته . فهو رمز للثقة والضمان أمام المستثمر ، واذا ما أخذ فى الاعتبار أن البنوك العالمية الكبرى تسهم فى امتلاك وادارة عدد ضخم من الشركات التى تعمل فى مختلف المجالات ، فان اسهام هذه البنوك منفردة أو مشتركة فى الاستثمار فى مجال البنوك المحلية سيتيح اجتذاب الشركات المنوه عنها للاستثمار المحلى ،والاسهام فى تنفيذوتمويل المشروعات المختلفة .

٣ — أهمية المصالح الاقتصادية والسياسية التى تربطنا بمختلف الدول ، وهو اعتبار له وزنه

يملى اعطاء أولوية خاصة لبنوك الدول التى ينتظر أن يسهم مواطنوها ومؤسساتها بقدر كبير فى المشروعات الاستثمارية .

٤ — أن البنوك المصرية تخضع فى ممارسة نشاطها ، وكذا العاملين فيها ، لمجموعة من القيود والالتزامات التى تفرضها القوانين واللوائح السارية ، كما تخضع لاشراف عدد من الاجهزة الرقابية . فى حين يختلف الوضع بالنسبة للبنوك التى سوف تنشأ فى ظل أحكام قانون استثمار المال العربى والأجنبى ، اذ سيتاح لها مرونة أكبر فى ممارسة اعمالها ، ومن ثم يتوافر لديها مقومات منافسة البنوك المصرية واجتذاب خيرة العاملين فيها عن طريق الرواتب الكبيرة ومنح الحوافز المادية .

٥ — أنه مسموح لبنوك الاستثمار والأعمال التى ستنشأ فى اطار قانون استثمار المال العربى والاجنبى ، بأن تقوم بتمويل عمليات تجارة مصر الخارجية ، فى حين تقتصر ممارسة هذا الدور حاليا على البنك الأهلى المصرى دون البنوك الأخرى .

وفى اطار الحقائق والاعتبارات السابقة يبدو من المناسب تحديد نطاق تعامل وحدات القطاع العام مع البنوك الاجنبية والمشتركة الجديدة ، مع ايجاد نوع من التوازن بين ظروف العمل التى ستتاح لهذه البنوك وتلك التى تخضع لها الآن البنوك المصرية حتى تتهيأ لها اوضاع المنافسة والعمل بكفاءة .

كما يتطلب الأمر وضع أسلوب للاختيار والمفاضلة عند تقرير منح تراخيص العمل لهذه البنوك يراعى فيه اعطاء أولوية لبنوك الدول التى تربطنا بها علاقات اقتصادية وتجارية كبيرة والتى تتمتع بسمعة طيبة ومركز مالى ممتاز ، وتلك التى تسيطر على الشركات الهامة التى تحتاج الى تعاونها واسهامها فى المجالات الأساسية فى البلاد .

والى جانب ذلك لا يبدو هناك ما يمنع من تلبية رغبات البنوك الاجنبية فى فتح فروع لها بالمناطق الحرة أو مكاتب بمصر لا يكون لها حق مزاولة العمليات المصرفية ، ومن ثم يقتصر نشاطها على تسهيل الاعمال وجمع المعلومات واجراءات الاتصالات .

التشريعات المنظمة لأعمال البنوك والحاجة الى تطويرها :

تخضع البنوك فى ممارستها لنشاطها بصفة أساسية لأحكام قانون البنوك والائتمان رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ وقانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ .

واذا كان قانون البنوك والائتمان لم يتناوله أى تعديل منذ صدوره ، فلا يعنى ذلك تصوره عن ملاحقة التطورات الكبيرة التى حدثت فى القطاع المصرفى خلال مرحلة التحول الاشتراكى ، ولكن الأمر فى حقيقته يرجع الى مرونة هذا القانون وحسن صياغته بطريقة تناولت الاحكام الكلية ، واعطت البنك المركزى صلاحيات واسعة فى الرقابة على البنوك والائتمان — مخولة لمجلس ادارته وضع الاجراءات التنفيذية للرقابة .

أما قانون المؤسسات العامة وشركاتها — الذى يخضع له الجهاز المصرفى باعتباره مملوكا بأكمله للدولة — فقد وضع كقانون موحد لم يأخذ فى الاعتبار فى بعض نواحيه الظروف المختلفة التى تعمل فى اطارها القطاعات الاقتصادية والتى تتطلب ايجاد نصوص خاصة متميزة يراعى فى وضعها هذا التباين .

وتتطلب المرحلة القادمة ونحن على طريق الانفتاح الاقتصادى وضع قانون خاص ينظم أعمال البنوك يتضمن احكام الرقابة على البنوك والائتمان ، كما ينظم علاقة البنك المركزى بالبنوك التى يمتلك أو يساهم فى رأسمالها ، على أن تراعى فى صياغته تهيئة المناخ الملائم لانطلاق

هذا القطاع وتحريره من القيود التى ثبت من التجربة الحاجة الى التحلل منها .

وفى مجال ما يتضمنه هذا القانون من احكام يبدو من المناسب وضع الأمور التالية محل النظر تحقيقا للاهداف المرجوة :

١ ــ تقرير ضمان البنك المركزى لكافة الودائع لدى البنوك المسجلة .

٢ ــ تنظيم أوضاع اقتراض الحكومة من الجهاز المصرفى مع التمييز بين القروض قصيرة الأجل وتلك طويلة الاجل .

٣ ــ النص على امكان أداء فائدة على الأرصدة الاضافية التى تودعها البنوك ــ بخلاف نسبة الاحتياطى ــ لدى البنك المركزى وفقا لوضاع التى يقررها مجلس ادارته .

٤ ــ وضع الشروط اللازمة لمنح تراخيص العمل للبنوك العربية والاجنبية والمشتركة ، مع مراعاة اعطاء مجلس ادارة البنك المركزى مرونة التصرف ، وفقا لما تطلبه مصلحة البلاد .

٥ ــ الزام المنشآت التى يكون تقديم الائتمان الزراعى أو الصناعى أو التجزى أو الاستهلاكى أحد أوجه نشاطها الرئيسية بتقديم البيانات اللازمة للبنك المركزى لمعاونته فى وضع السياسة الائتمانية .

٦ ــ السماح للبنوك التجارية فى الحدود التى يضعها مجلس ادارة البنك المركزى بمزاولة عمليات الائتمان غير قصيرة الأجل . فمن الناحية الواقعية لوحظ فى السنوات الاخيرة اضطلاع هذه البنوك بجانب من التمويل غير قصير الأجل ، مما يدخل فى عمل البنوك المتخصصة . وقد يكون من أسباب هذه الظاهرة سعيها الى تنويع اعمالها لزيادة الربح خاصة ، وانها تطالب أحيانا بالتعامل مع بعض الأشخاص العامة بشروط ميسرة ، او لتحقيق نوع من التكامل فى معاملاتها مع بعض العملاء بتقديم التمويل اللازم لمختلف اغراضهم . وقد يرجع ذلك الى قصور مصادر التمويل الاستثمارى امام بعض وحدات القطاع العام لظروف تتعلق بعدم امكان زيادة رؤوس اموالها ، او عدم كفاية الاعتمادات الاستثمارية المخصصة لها ، مما يستتبعه الاعتماد فى مواجهة احتياجاتها على الاقتراض وتجدد هذه القروض لمدد متتالية .

٧ ــ الغاء القيود الموضوعة على امتلاك البنوك لأسهم الشركات المساهمة ، اذ تحظر المادة ٣٩ من قانون البنوك والائتمان على البنوك التجارية امتلاك هذه الأسهم بما تزيد قيمته على ٢٥٪ من راس المال المدفوع للشركة ، وبشرط الا تجاوز القيمة الاسمية للأسهم التى يمتلكها البنك فى هذه الشركات مقدار راسماله المدفوع واحتياطياته . والغاء هذا القيد يعاون البنوك على المشاركة فى المشروعات الجديدة والترويج لأسهمها خاصة ونحن مقبلون على مرحلة الانفتاح الاقتصادى .

٨ ــ العمل على التنسيق بين مختلف أجهزة الرقابة على البنوك وتركيز مهامها لدى جهاز واحد ، وليكن البنك المركزى ، وذلك درءا لتعدد الأجهزة الرقابية وما تسببه من تكرار لجهود ، ومضاعفة لوقت لا طائل من ورائهما ، الى جانب أن توحيد تلك الاجهزة فى جهاز واحد يتميز بامكان تنسيق تلك الرقابة ووضع سياسة واحدة لهـا لاحكامها ، كما يمكن أن يمتد نطاق ذلك الجهاز ليكون هو المصدر الوحيد لاعطاء البيانات التى قد تطلبها أجهزة التخطيط والاجهزة المالية المتعددة عن الجهاز المصرفى .

٩ ــ تيسيرا على البنوك فى متابعة نشاط وحدات القطاع العام المتعاملة معها يجب أن ينص القانون على الزام كل وحدة بموافاة البنك بصورة من موازناتها التخطيطية فور اعتمادها ، وكذلك بميزانيتها العمومية ، وتقرير مجلس

ادارتها ، ومراقبى حساباتها ، وملاحظات الجهاز المركزى للحسابات ، وغير ذلك من البيانات التى تكفل متابعة نشاط الوحدات والتسهيلات الائتمانية الممنوحة لها .

١٠ ـ انه على الرغم مما قرره قانون المؤسسات العامة من استقلال الوحدات التابعة لدفع عملية الانتاج ، فان اللائحة التنفيذية للقانون نصت على ان توافق الوحدة المؤسسة بما يصدر عن مجلس الادارة من قرارات ، وهو أمر يستتبعه بطبيعة الحال ابداء الملاحظات أو التعقيب على بعض المسائل التنفيذية اذا ما كانت للمؤسسة وجهة نظر بشأنها . ويقترح فى مجال البنوك أن تقرر حدود اختصاصات البنك المركزى والبنوك التابعة بوضوح كامل ، مع اتاحة الحرية للبنوك فى العمل ومحاسبتها على تحقيق الاهداف التى يتم اعتمادها من البنك المركزى .

معالجة القصور فى مستلزمات الانتاج :

عانت البنوك فى السنوات الاخيرة من ضغط الانفاق الاستثمارى بسبب الظروف التى أعقبت حرب عام ١٩٦٧ ، وانعكس ذلك بطبيعة الحال على أداء الخدمات المصرفية لعدم توافر المستلزمات اللازمة للانتاج على النحو المناسب.

ويتطلب الامر فى المرحلة المقبلة توفير الاعتمادات الاستثمارية اللازمة للبنوك حتى يتيسر لها استكمال مبانى الفروع لاتاحة أوضاع مناسبة للعمل بالنسبة للعاملين والمتعاملين ، والتزود بالتجهيزات والادوات والآلات لمواجهة تزايد الخدمات التى تقدمها لمختلف القطاعات حتى تستطيع أن تمارس نشاطها بكفاءة واقتدار خلال مرحلة الانفتاح ، وفى ظل منافسة البنوك الاجنبية والمشتركة التى سيكون لديها حرية ومرونة أكبر فى استجلاب مستلزمات الانتاج .

وضع لائحة خاصة للعاملين فى البنوك :

كما يرتبط اداء الخدمة المصرفية على المستوى المطلوب بمدى توافر مستلزمات الانتاج ، فان الأمر يرتهن كذلك بحسن تنظيم البنك وتوفير الاستقرار للعاملين به ، وتقرير نظم مناسبة للحوافز . وهى أمور تشير بوضع لائحة خاصة للعاملين فى البنوك تراعى ظروف العمل فى هذا القطاع وتتفادى المشاكل التى نجمت عن اقرار نظم موحدة للعاملين بكافة القطاعات اخذ الكثير منها عن القواعد المقررة بالنسبة للعاملين المدنيين فى الدولة . وهو ما كان له أثره على مستوى الانتاجية فى البنوك ، كما أدى الى اتجاه العناصر المتميزة نحو الاستقالة أو الهجرة أو طلب الاعارة سعيا وراء ظروف أفضل للعمل .

وفى مجال وضع مثل هذه اللائحة للعاملين فى البنوك نسوق بعض الحقائق والاعتبارات التى يبدو من المناسب مواجهتها ووضع الحلول لعلاجها :

١ ـ أن نظام الفئات المالية وربط المرتب بالفئة أدى الى التوسع فى الهياكل التنظيمية لاتاحة الفرصة أمام العاملين للترقية ، كما نجم عنه تجميد مرتبات عدد كبير من العاملين بمستوى الادارة العليا ممن مازالت أمامهم سنون طويلة لبلوغ سن التقاعد .

٢ ـ الحاجة الى نظام للحوافز يسمح بتقدير الممتازين بما يتناسب وما قدموه من انجازات ، وما حققوه من أهداف، والضرب على يد المنحرفين والمتراخين .

٣ ـ ضرورة رفع كفاءة العاملين ، والاهتمام بالنواحى العملية فى التدريب والتركيز على مسئولية الرؤساء المباشرين فى هذا الصدد ووضع أهداف محددة لذلك تتم محاسبتهم على تحقيقها .

٤ ـ انخفاض بدلات السفر المقررة ، وعدم تمشيها مع ارتفاع الاسعار على الصعيدين المحلى والخارجى ، والحاجة الى تقرير بدلات طبيعة عمل لبعض الأعمال فى القطاع المصرفى .

مجهودات الإصلاح الإدارى في العراق

ناجى البصام

[لا جدال فى أن نجاح أى خطط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية فى أى دولة يعتمد فى المقام الاول على ادارة واعية متطورة على أحدث الاسس العلمية ، اذ أنه مهما كانت الامكانات كبيرة مواتية ، فان الادارة المتخلفة لا شك تهدرها ، وبالتالى تذهب جميع الجهود المبذولة هباء ، هذه حقيقة أكدتها خبرات الدول المتقدمة .. واذا كانت هذه الدول مع تقدمها الحضارى تولى أجهزتها الخدمية والانتاجية عناية خاصة لتطويرها اداريا ، فان هذه الحاجة تصبح ضرورة ملحة بالنسبة للدول النامية ، فالتخلف الكبير لهذه الدول وقلة امكاناتها ورغبتها فى الارتفاع بالمستوى المعيشى للمواطنين فيها يحتم عليها أن تخطط لتطوير الادارة فيها الى جانب تخطيطها الاقتصادى والاجتماعى ، غير أنه برغم وعى الكثير من الدول النامية بهذه الحقيقة وبرغم ما تبذله من جهود نحو تحقيق هذا الهدف فان نجاحها فى هذا الميدان محدود لمعوقات تفرضها عليها ظروفها وتخلفها الطويل ، وفى هذا المقال يعرض الكاتب صورة للجهود المبذولة فى هذا المجال فى العراق الشقيق] .

لقد اتضح أن خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى العراق لم تنفذ وفقا للمعدلات التى كانت مقدرة لها ، وقد قصرت فى نتائجها وراء أهدافها . وأن المعوقات (المشكلات) الادارية كانت تمثل أحد الأسباب الرئيسية فى ذلك القصور (١) .

ولهذا فقد بذلت مجهودات متعددة لاصلاح الجهاز الادارى فى العراق وتطويره من أجل احداث التغييرات الثورية الجذرية فى بنيانه وأنظمته وأساليبه وعلاقاته بشكل يجعله يواكب

ناجى البصام

مدرس الادارة العامة بكلية الادارة والاقتصاد جامعة بغداد .

سبق أن نشرنا له عدة بحوث منها « الرقابة الداخلية وفاعليتها على الانشطة الحكومية » نشر فى عدد اكتوبر ١٩٧١ ، « اساليب فى الدراسات المقارنة للادارة العامة » يناير ١٩٧٣ ، « معدلات الاداء ودورها فى قياس نتائج الاعمال » اكتوبر ١٩٧٣ .

« سياسة الاجور فى العراق » نشر فى عدد يناير ١٩٧٤ .

(١) العراق ـ مجلس التخطيط . المركز القومى للاستشارات والتطوير الادارى . مشروع خطة التنمية الادارية . بغداد ، ١٩٧١ . ص : ٥ .

التحولات التى يشهدها القطر فى اطار تلك الخطط، الا أن تلك المجهودات لم تعكس آثارها بعد على ذلك الجهاز ، ولم يزل الجهاز الادارى يعانى من معوقات بحيث أعجزته عن الوفاء باحتياجات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، ومع ذلك يمكن القول أن ما حققته تلك المجهودات من وعى فى الاصلاح فى جميع مجالات العمل الادارى بين الموظفين والمواطنين والحاجة الماسة الى عمليات تنظيم مستمرة ، والى وجوب الاستزادة من الخبرات الادارية لهو فى حد ذاته حصيلة لا يمكن انكارها .

على أن التعرض بالتحليل للمراحل التى مرت بها تلك المجهودات قد تفيد دراستها فى اظهار حقيقة هامة هى أن الاجراءات الاصلاحية الجزئية وأن خدمت أغراضا معينة ، فانها لم تعد تتلاءم مع تطورات التنمية فى القطر .

ويمكن ارجاع مسارات مجهودات الاصلاح الادارى فى العراق لفترتين رئيسيتين ، الفترة الاولى ، وتتضمن مجهودات الاصلاح الادارى منذ البدء فى عمليات التنمية فى الخمسينيات وحتى ثورة ١٩٥٨ ،وأما الفترة الثانية فتشمل مجهودات الاصلاح الادارى من بعد ثورة ١٩٥٨ وحتى الوقت الحاضر .

الفترة الاولى : من ١٩٥٠ الى ١٩٥٨ :

تتميز تلك الفترة بصدور عدة قوانين من قبل الوزارات التى ضاقت ذرعا بقيود قانون الخدمة المدنية رقم ٦٤ لسنة ١٩٣٩ والذى حل محل قانون الخدمة المدنية رقم ١٠٣ لسنة ١٩٣١ . اذ كان شغل الوظائف العامة فى العراق فى تلك الفترة من اطلاق الوزارات دون ضابط من كفاية بالرغم من وجود ذلك القانون ، فأخذت كل منها تعد قوانين خاصة بها للتحلل منه . فقد صدر قانون خاص للخدمة الخارجية رقم ٤١ لسنة ١٩٤٠ ، وقانون خدمة الشرطة رقم ٤٣ لسنة ١٩٤٣ وقانون الخدمة القضائية الصادر برقم ٤٧ لسنة ١٩٤٥ وقانون الخدمة الطبية رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٨ وقانون للخدمة التعليمية برقم ٢١ لسنة ١٩٥١ ، وقانون للخدمة الهندسية برقم ٢ لسنة ١٩٥٢ . وصارت بقية الوزارات والدوائر المهمة تحاول استصدار قوانين خدمة خاصة لكل منها . هذا فضلا عن الكثير من التعديلات التى لا يدركها الحصر والانظمة (اللوائح) والمنشورات وتعليمات الخدمة والتفسيرات المختلفة ، مما جعل نظام الموظفين بالغ التعقيد. اذ أصبح الوضع الوظيفى زاخرا بعديد من القوانين التى نظمت مسالك الوظائف العامة تنظيما متباينا ، مما ولد احساسا بأن الموظفين يعاملون معاملة مختلفة بحسب طوائفهم ، وان مبدأ تكافؤ الفرص فى الترقى غير مرعى الجانب فى حقهم .

لذلك استقر الرأى على توحيد كل هذه القوانين ، واصدار قانون يضم نصوصا تشمل كافة موظفى الدولة باستثناء الخدمة فى الجيش والخدمة القضائية لاعتبارات خاصة . ففى عام ١٩٥٤ طلبت الحكومة العراقية من البعثة الأمريكية للعلاقات الخارجية بحث شئون التوظف واقتراح

= يظهر من تقييم خطة ١٩٦٥ — ١٩٦٩ ومن المفاهيم والاجراءات التى نصت عليها المذكرة التفسيرية لقانون التنمية القومية ١٩٧٠—١٩٧٤ ، ومن السياسات المعلنة للدولة ومن القناعات المتوافرة على مختلف المستويات الرسمية والشعبية، ان اية خطة للتنمية لا يمكن أن تحقق اهدافها بالسرعة والكفاءة المطلوبة دون معالجة جذرية للمشكلة الادارية فى العراق .

ان كل ما جرى حتى الآن من اجراءات للاصلاح الادارى ورغم كل النيات الطيبة ، لم تتعد تأليف لجان غير متخصصة وغير متفرغة لمعالجة مشكلة الروتين ، وسرعان ما تخفت حماسة هذه اللجان نظرا لاصطدامها بواقع أن الاصلاح عملية غير جذرية ، وانها لا يمكن أن تتم بواسطة نفس الاجهزة وبنفس الروح الروتينية ، وأن معالجة المشكلة الادارية فى العراق لا يمكن أن تنجح الا ضمن خطة عمل واضحة الاهداف ومتناسقة الفعاليات بعد اجراء تقييم للهيكل الادارى والاقتصادى العام للدولة وفى ضوء سياسات وأسبقيات واضحة ، على أن تتمتع هذه الخطة باسناد تام من اعلى المستويات السياسية والادارية ، وأن تنفذ هذه الخطة جهة متخصصة وذات خبرة متفرغة لهذه العملية .

ان فشل الاجراءات السابقة فى معالجة المشكلة الادارية وعدم وضع تنفيذ الخطة التى أشرنا اليها بالشكل المقترح أدى ويؤدى الى اليأس من الاصلاح ، والى اتباع سياسة « اطفاء الحرائق » ومعالجة المشاكل بصورة غير علمية .

وسائل اصلاحها . وبعد دراسة واسعة لقوانين الخدمة المدنية وحالة الموظفين والدوائر الحكومية أعد William Bawnring الخبير الأمريكي فى شئون التوظف تقريرا ضمنه أسس الاصلاح الوظيفى وتتلخص فى :

١ ــ أن يكون راتب كافة الموظفين مبنيا على سلم واحد للدرجات لا فرق أو تمييز بين سلك وآخر ، والأخذ بمبدأ المخصص (المرتب) للوظيفة وليس للموظف .

٢ ــ الغاء مخصصات اعانة الغلاء (غلاء المعيشة) وزيادة رواتب الموظفين تدريجيا بما يساير الأحوال الاقتصادية على قدر ما تتسع له الميزانية .

٣ ــ انشاء دائرة مركزية واحدة ذات حصانة قضائية متحررة من النفوذ أيا كان نوعه ذات سلطة شاملة فى شئون الذاتية والموظفين لكافة الوزارات والدوائر تشكل على هيئة مجلس .

وفى ضوء هذه الأسس اعدت وزارة المالية اكثر من مشروع لائحة للتوظف لم يلق أى منها قبول الحكومة . وكان أحد تلك المشروعات يتضمن تأليف لجنة فى كل وزارة قوامها رئيس وأربعة اعضاء يعينهم الوزير ، وتختص هذه اللجنة بترشيح من يعينون أو يعاد تعيينهم فى الوظائف الشاغرة . كما تضمن مشروع آخر انشاء ديوان الموظفين فى وزارة المالية يشكل من رئيس وعضوية اثنين من كبار الموظفين ولجان ذات اختصاص تتولى الترشيح للتعيين فى وظائف الدولة بعد اجراء امتحان سرى . فى عام ١٩٥٦ طلبت الحكومة العراقية من بريطانيا ندب أحد خبرائها الذى قام ــ بمساعدة موظفى وزارة المالية والوزارات الأخرى ــ باعداد مشروع لائحة توظف ، كانت الأساس لقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٦ الخاص بالخدمة المدنية والصادر فى ١٩٥٦/٦/١٢ والحق به قانون الملاك رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٦ (١) . ويعتبر هذا القانون أول من أرسى مفهوم ادارة الأفراد المركزية فى العراق عندما نص على تشكيل هيئة متفرغة (مجلس الخدمة العامة) تتولى الاشراف على أمور التعيين ، واعادة التعيين ، واجراء المقابلات والامتحانات التحريرية للمتقدمين لشغل الوظائف ، واصدار شهادة بالأهلية عن الاشخاص المؤهلين منهم ، والنظر فى ترفيع الموظفين الى درجة أعلى وتنظيم قواعد المنافسة بينهم للدرجات الشاغرة والتحقيق فى الاعتراضات التى يقدمونها فيما يخص الأمور التى تتعلق بتثبيتهم وترفيعهم واعادتهم للخدمة .

الفترة الثانية : من ١٩٥٨ وحتى الوقت الحاضر

بعد ثورة ١٩٥٨ أولت الحكومة العراقية اهتماما بالغا بشأن اصلاح الجهاز الادارى وادخال التطورات الجذرية عليه ، سواء بوضع قواعد احدث للخدمة المدنية او ادخال الاصلاح على بنيان ذلك الجهاز وأساليب العمل فيه (٢) . لهذا أعيد تنظيم الخدمة المدنية بالقانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ لتوفير بعض الحوافز المالية والاجتماعية للعاملين فى الجهاز الادارى .ومازال

(١) حمدى أمين عبد الهادى . نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة : دراسة الاصول العامة للتنمية الادارية وتطبيقاتها المقارنة . الطبعة الاولى . القاهرة ، دار الفكر العربى ، ١٩٦٦ ، ص : ٢٦٧ ــ ٢٦٨ .

(٢) كان هناك احساس عام لدى جميع المواطنين بفساد الاداة الحكومية التى ورثتها الثورة منذ البداية وضرورة تطهير الجهاز الحكومى من العناصر غير الصالحة كأول خطوة اصلاحية للتمهيد لعملية البناء الاقتصادى والاجتماعى والنهوض بحاجات المجتمع الجديد . فأصدرت الثورة قانون تطهير الجهاز الحكومى رقم (٢) لسنة ١٩٥٨ الذى أجاز بموجبه لمجلس الوزراء والوزير عزل أو فصل الموظف ، اذا كان يرى فى بقائه فى الخدمة العامة ضررا بالمصلحة العامة . وهذه السلطة التى منحها القانون لمجلس الوزراء والوزير المختص سلطة تقديرية واسعة عند قيام ذلك المجلس أو الوزير بتطبيق القانون دون اية رقابة من اية جهة كانت .

هذا القانون نافذ المفعول حتى الآن بالرغم من التعديلات التى أجريت على بعض نصوصه (١).

كما أن الحكومة العراقية استقدمت الخبير الأمريكى فى الادارة العامة لوثر جيوليك فى عام ١٩٦٤ لدراسة الادارة العراقية ، ووضع الحلول لما تعانيه من مشكلات . وقد تم استقدامه بناء على مخابرة وجهتها الحكومة الى الامم المتحدة فى هذا الشأن . وبعد دراسة مستفيضة للوضع الادارى فى العراق قدم تقريره الى الجهات المعنية ، وكان يتضمن :

١ — طبيعة المشكلات التى تعانيها الادارة العراقية فى عملها .

٢ — اقتراح السبل لمعالجة تلك المشكلات معالجة فورية وسريعة اذا ما ارادت الحكومة معالجتها .

وقد اقترح منهاجا للعمل من النقاط التالية :

« على فرض أن الحكومة العراقية قد اعدت عملا ايجابيا لحل مشكلات الجهاز الادارى فانما ينبغى عليها اتباع المنهج الذى اتبعته العديد من الدول فى هذا المضمار وهو :

١ — ينبغى لرئيس الوزراء — بعد عقد ما يراه من الاجتماعات — أن يتخذ اجراءات حازمة ، لا ليضع موضع التنفيذ مسحا لاساليب العمل فى الجهاز الحكومى والسياسات المتبعة فى أمور الذاتية وكفاءة العمل ، وانما أعادة تنظيم فورية وفعالة للجهاز الادارى واحداث طرق عمل جديدة تستهدف جعل الوزارات والمؤسسات الحكومية المختلفة ، بل والجهاز الحكومى برمته اداة صالحة ليسير قدما فى تنفيذ سياسات وبرامج العمل دون مزيد من التأخير . وينبغى على الحكومة أن تعلن أن عملية التنظيم هذه « اعادة تنظيم الجهاز الحكومى » سوف تستمر فى تنفيذها بلا هوادة حتى النهاية بغض النظر عن المعارضة أو البيروقراطية . وينبغى الا يسمح باتباع اساليب التعويق والتماهل فى مجال اصلاح الجهاز الادارى واساليب العمل المتبعة فيه ، وانما يجب أن تعتبر هذه العملية خطوة مقبلة ضرورية لدعم وترصين الثورة نفسها .

٢ — لرئيس الوزراء أن يختار الشخص الذى يتولى تنفيذ هذه المهمة ويكرس جهوده وكل طاقاته لها لمدة ثلاث سنوات على الأقل . على أن يكون مكتبه فى رئاسة مجلس الوزراء بالذات ، وله عنوان ودرجة نائب رئيس الوزراء ، ومن المعنيين بوضع السياسة العليا لأن وظيفته سيكون لها طابع سياسى مادامت القوة الدافعة الى اعادة تنظيم الجهاز الحكومى واساليب العمل فيه هى من الضرورات السياسية التى تقضى باتباع المنهاج الثورى فيها . ويتمتع بالمؤهلات التى تمكنه من الاضطلاع بهذه المهمة ، وادارة الاعمال الموكولة اليه فيها بنجاح ، ومتحررا من قيود البيروقراطية التى لها جذورها ، ويتصف بالصلابة والحزم والاندفاع ويكون مسندا من السلطة العليا ، على أن يعاونه فى هذه المهمة عدد من كبار الموظفين .

٣ — الاستعانة بالخبراء من الموظفين العراقيين بعد اختيارهم وانتقائهم لا من ذوى المؤهلات الخاصة فى المؤسسات الحكومية فحسب ، بل فى محيط الجامعة ومن بين رجال الاعمال

---

(١) وفى عام ١٩٦٣ — بعد ثورة رمضان — صدر القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣ قانون المجلس الوطنى لقيادة الثورة حيث نصت المادة الثامنة منه على ما يلى فيما يخص موضوع « تطهير الجهاز الحكومى » يتولى المجلس الوطنى لقيادة الثورة :

٢ — تعيين الموظفين من مدنيين وعسكريين فى درجة معينة وأعلى منها تعين بقرار يصدره المجلس وله أن يقرر نقل أو فصل الموظفين من مدنيين وعسكريين واحالتهم على التقاعد.

وكذلك صدر القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٦٣ « قانون تطهير الجهاز الحكومي » الذى اجاز لمجلس الوزراء والوزير المختص فصل الموظفين اذا تبين أن فى بقائهم ضررا بالمصلحة العامة .

واصحاب المهن . لان المؤسسات الصناعية والتجارية الكبيرة درجت فى دول اخرى على اعارة بعض خبرائها للحكومة للقيام بهذا النوع من الاعمال ، على ان تتعاون الوزارات والمؤسسات الحكومية مع هؤلاء الخبراء اذا أريد الاسراع فى أعمال التحليل والتخطيط والتدريب التى تتطلبها عملية اعادة التنظيم (تنظيم الجهاز الحكومى واساليبه) وانجاح المهمة .

٤ ــ رصد الأموال اللازمة ووضعها تحت تصرف من يتولى هذه المهمة لكى يمكنه الانفاق على رواتب موظفيه ، وما يحتاج اليه من مهمات فى هذا الشأن . على أن تخضع اجراءات تعيين الموظفين لموافقة رئيس الوزراء فقط ، ووفقا لقرارات مستعجلة لكى لا يسمح للروتين بان يقف فى طريق قرار قامت الحكومة باتخاذه بقصد التخلص من هذا الروتين ومن ثم تعود الحلقة المفرغة .

٥ ــ الاستعانة بالخبراء الأجانب وما تسهم به المساعدات الخارجية بتوفير الخبرات أو ايجاد الحلول للمشكلات الخاصة التى تواجهها الادارة الحكومية فى العراق . والا يكتفى بما يقدمه الخبراء من تقارير براقة . وانما يجب أن تكون مساهمتهم فعلية ، على أن يتم استقدامهم والاتفاق عليهم بالتعاون بين الرئيس الذى يتولى هذه المهمة ووزارة الخارجية .

هذه النقاط الخمس كانت فى رأيه جوهر المنهاج الا أن الخبير لوثر لم يكتف بهذه النقاط الرئيسية ، وانما أعقبها بخطوات ومسائل فرعية أخرى كان يرى أنها ستتطلب اتخاذ قرارات بشأنها اثناء سير العمل ، وهذه الخطوات او المسائل هى :

١ ــ **جدول التوقيت** : ان دراسة الجهاز الحكومى واعادة تنظيمه فى الدول الأخرى على نحو يشبه ما يقترح القيام به فى العراق قد استغرق من سنتين الى خمس سنوات بالنسبة للمراحل الاولية ، وحوالى أربعة أشهر قبل البدء به . فالمدة الواجبة للاضطلاع بالاعمال الفنية الاساسية ينبغى أن تحدد بسنتين على الاقل ، وبخاصة أن العمل فى العراق سينطوى على اعادة النظر فى القوانين واساليب العمل البالية ، وايضاح الأمور التى سيضطلع بها الوزراء والمعيرون العامون وغيرهم . كما سيتطلب العمل دراسة الاعمال والاساليب وتخطيط طرق جديدة وصياغة قواعد وانظمة جديدة ، ومن ثم تليها فترة التأسيس ، اى تلك المرحلة التى ستكون تثقيفية اكثر مما هى تطبيقية تشتمل على جلسات عديدة تكرس خلالها ندوات وحلقات دراسية لتعريف الموظفين بكافة الأعمال والطرق الجديدة واستعمال المعدات الحديثة لاختلافها عن تلك التى الفوها . وهذه العملية ستستغرق ما بين ٢٤ و ٣٦ شهرا .

٢ ــ **ديمومة المشروع** : وقد فرق لوثر جيوليك بين المشروع الدائم أى العملية المستمرة وبين المشروع المؤقت أى العملية التى ستنتهى بانتهاء العمل ، وبذلك يعتبر المشروع فى هذه الحالة طارئا . واقترح لكل منهما بعض الأسس والمبادىء التى ينبغى اتباعها فى شأنه .

٣ ــ **اللامركزية** : ان المركزية التى يتبعها العراق (كما سماها لوثر جيوليك) هى مركزية اندماجية ، اذ ان جميع الدوائر المحلية للوزارات وكل المؤسسات المحلية ، بما فى ذلك البلديات حتى الآن ، خاضعة للحكومة المركزية تماما . ولما كان ذلك ضروريا فى تلك المرحلة من تطور العراق ، الا أنه اقترح فى حالة ما اذا كانت النية متجهة نحو اللامركزية فلابد من الاعلان عنها مقدما لكى يسترشد بها وبخاصة عند ختام المرحلة العسكرية فى الشمال وتسوية القضية الكردية ، اذ ستبرز مسائل خاصة تتعلق بالادارة الحكومية ، وفى ضوء ذلك يمكن وضع سياسة عامة فعالة ، اذ أن بعض اشكال اللامركزية التى ستعتبر جديدة بالنسبة للعراق قد تثبت فائدتها .

٤ ــ **التسمية** : أن تسمية هذه المهمة أو هذا المشروع من الضرورة بمكان لكى تعكس فعالية جديدة له ، على أن تحدد هذه التسمية على أساس مضامينها فى اللغة العربية وضمن الاطار التاريخي للعراق .

٥ — **الهيكل العام** : اذ لابد من أن تستحدث للمشروع أنواع معينة من الاقسام تضطلع بهذه المهام .

وأخيرا أشار لوثر جيوليك فى تقريره الى مجالات عمل الاستشاريين الأجانب ، مقترحا أن يكون هناك :

— خبير عام فى الادارة العامة والتنظيم .

— خبير فى تخطيط الادارة ، لا ليعالج محتوى الخطة فحسب ، بل الطرق الادارية التى يتطلبها اعداد وتبنى وتنفيذ الخطة العامة وخطط الدوائر الحكومية .

— خبير فى الميزانية ووسائل الرقابة المالية وادارة الضرائب .

— خبير فى ادارة شئون الذاتية وقياس الأداء والتدريب .

— خبير فى اصول الاعمال فى الدوائر .

— خبير فى هندسة وادارة الاشغال العامة وفى الانشاء الصناعى ذى النظام الواسع .

— خبير فى الادارة العامة للمشروعات الصناعية والتجارية العائدة ملكيتها للحكومة .

انشاء المركز القومى للاستشارات والتطوير الادارى

فى عام ١٩٧٠ اصدر مجلس قيادة الثورة قرارا بقانون رقم ٢٠٨ يقضى بفك ارتباط مركز تطوير الادارة الصناعية (١) من وزارة الصناعة، والحاقه بمجلس التخطيط باسم (المركز القومى للاستشارات والتطوير الادارى) واحلال مجلس التخطيط محل وزارتى الصناعة والمالية ورئيس الهيئة التوجيهية محل وزير الصناعة واحتساب مصروفات ونفقات المركز على تخصيصات الخطة الاقتصادية اعتبارا من ١٩٧٠/٤/١ . على أن يتكون المركز من الادارات الآتية :

١ — ادارة الاستشارات .

٢ — ادارة البحوث والخدمات الالكترونية .

٣ — ادارة التدريب .

ويسعى لتحقيق الأغراض الآتية :

(أ) القيام بالدراسات والبحوث الاقتصادية والفنية والادارية والمهنية مما له علاقة بعمليات التنمية القومية .

(ب) النهوض بالمهارات الفنية والادارية على مختلف المستويات ، وفى جميع القطاعات الانتاجية والخدمات وفى المؤسسات الرسمية وشبه الرسمية والمصالح والمنشآت وشركات القطاع العام والخاص والمختلط .

(جـ) تعزيز وتطوير مهنة الادارة العلمية والسعى لاعداد اداريين ومهنيين قياديين وتنمية قابلية التطوير الذاتى لديهم ، ليتمكنوا من مواكبة وتطبيق النظريات الحديثة فى علم الادارة ، وليساهموا بصورة فعالة فى مشروعات التنمية القومية .

(د) وضع وتحسين اساليب العمل فى المؤسسات والقطاعات والمنشآت المذكورة ، بما يكفل رفع كفاءتها الانتاجية ، وحسن استغلال الموارد المتاحة لتنمية قدرتها الذاتية على التوسع والتطوير .

---

(١) اسس المركز وفقا لاتفاقية تم التوصل اليها بين حكومة الجمهورية العراقية وبرنامج التنمية التابع للأمم المتحدة ، على أن تكون منظمة العمل الدولية (قسم التطوير الادارى) الجهة المنفذة للاتفاقية . وقد شرع لذلك القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٦٢ وتعديلاته اللاحقة لمنح المركز الشخصية المعنوية وتمكينه من القيام بالاعمال والواجبات التى اسس من أجلها . وقد تم تمديد الاتفاقية مرتين ، وانتهت فى نهاية كانون الاول (ديسمبر عام ١٩٦٩) . وكان المركز يستهدف النهوض بالمهارات الادارية الفنية فى القطاعين العام والخاص على كافة المستويات للتمكين من استغلال افضل الموارد المتاحة لزيادة الانتاجية ، والقدرة على النمو وتعزيز مهنة (الادارة العلمية) والسعى لاعداد طبقة من الاداريين القياديين وخلق قابلية التطور الذاتى لديهم ، ليستطيعوا مواكبة المستحدث فى الادارة وتطبيق النظريات العلمية الحديثة فيها ، وليساهموا بصورة أكثر فعالية فى مشروعات التنمية الاقتصادية . .

(هـ) أية أمور أخرى تخدم التنمية القومية وتحقق أغراض التطوير الادارى والانتاجى والمهنى(١) .

وقد كان من انجازات هذا المركز : اعداد البرامج التدريبية لموظفى الدولة على مختلف المستويات وتنظيم الحلقات الدراسية لهم فى الادارة الحكومية والتنظيم.وكذلك تقديم الخدمات الاستشارية لدوائر الدولة المختلفة ومؤسسات القطاع العام وعرض الخدمات الاستشارية فى حقول الحاسبات الالكترونية ، واعداد وتهيئة المعلومات التى يحتاج اليها العاملون فى حقل الادارة ، وذلك بتوفير النشرات والتقارير الاستشارية والادلة الادارية .

ولقد قام المركز باعداد خطة التنمية الادارية ، والتى آثر ان يسميها بهذا الاسم بدلا عن خطة اصلاح . لأن الاصلاح فى رأيه يأخذ صفة مؤقتة، بالاضافة الى كونه قد يحمل طابع الترميم فى حين يرى فى التنمية الادارية عملية مستمرة تأخذ بنظر الاعتبار الاستراتيجيات والسياسات والحاجات الجديدة(٢) .

اقرار خطة التنمية الادارية(٣)

لقد اقر مجلس قيادة الثورة فى الشهر الخامس من عام ١٩٧٣ خطة التنمية الادارية التى اعدها المركز القومى للاستشارات والتطوير الادارى باعتبارها جزءا مكملا لخطة التنمية القومية ، وكانت تهدف الى :

١ — تقييم الهيكل الادارى للدولة فى ضوء خطط التنمية القومية .

٢ — النهوض بمستوى أداء وكفاءة اجهزة الوزارات والخدمات المركزية العامة لكى تحقق الاهداف التى وجدت من أجلها .

٣ — النهوض بمستوى أداء وكفاءة اجهزة النشاط الاقتصادى بما يكفل زيادة الانتاجية .

٤ — اعادة النظر فى الاجراءات الحسابية والمالية بما يكفل السرعة فى البت مع ضمان حقوق والتزامات كل من المواطنين فى الدولة .

٥ — تطوير ووضع انظمة معلومات ادارية علمية تساعد الوحدات التنظيمية فى التخطيط والرقابة .

٦ — وضع أسس علاقات عامة بين أجهزة الدولة والمواطنين ، بما يكفل الاحترام المتبادل ، ويعزز ثقة المواطنين فى الاجهزة الادارية ،ويجعل من هذه الأجهزة مراجع اكثر تفهما لمشاكل المواطنين .

٧ — اختزال الروتين الى اضيق حد ممكن .

٨ — اتاحة الفرص امام الموظفين لتنمية قدراتهم الذاتية ، بما يكفل تشجيع ومكافأة مبادراتهم الادارية والفنية .

٩ — تطوير قانون الخدمة المدنية ، وأنظمة وقواعد الخدمة الأخرى ، وفقا لمقتضيات خطط التنمية القومية والأسس الملائمة لتقييم الوظائف

---

(١) العراق . مجلس التخطيط . المركز القومى للاستشارات والتطوير الادارى . الكتاب السنوى الاول : ١٩٧١ — ١٩٧٢ . بغداد ، ١٩٧٢ . ص : ١ — ١١ .

* يذكر أن انشاء المركز قد جاء نتيجة لاتفاقية جديدة عقدتها الحكومة العراقية مع الامم المتحدة يقوم بموجبها برنامج التنمية التابع لهيئة الامم المتحدة على تقديم معونة فنية للمركز مدتها خمس سنوات وبكلفة ٩٠٠ الف دولار على شكل خبراء ومعدات ومطبوعات وزمالات تدريبية للعراقيين العاملين فى المركز .

(٢) العراق . مجلس التخطيط . المركز القومى للاستشارات والتطوير الادارى . مشروع خطة التنمية الإدارية . بغداد ، ١٩٧١ . ص : ٧ .

(٣) قرار مجلس قيادة الثورة رقم ٢٣٣ الصادر فى ١٩٧٣/٥/٢٤ .

والأعمال تقييما علميا ، ووضع القواعد اللازمة لتوفير الحوافز المادية والمعنوية لضمان مكافأة عادلة للاختصاصيين المتفرغين للخدمة العامة .

١٠ — تحقيق أية أهداف أخرى قد تستلزمها مراحل تقدم التنمية القومية .

ويستحدث فى كل وحدة تنظيمية وفقا لبرنامج عمل يعده المركز (المركز القومى للاستشارات والتطوير الادارى) قسم يسمى قسم التنظيم والانتاجية أو قسم التنظيم والاساليب حسب مقتضى الحال ، ويرتبط مباشرة بالوزير أو بالرئيس الاعلى للمؤسسة أو المصلحة أو المنشأة العامة ليقوم بالمهام الآتية :

١ — جمع المعلومات واجراء المسوحات الخاصة بالتنظيمات الادارية داخل الوحدة التنظيمية ، ومراجعة وتحليل أهدافها واختصاصاتها ، واقتراح تطويرها .

٢ — دراسة أساليب العمل واجراءاته داخل الوحدة التنظيمية ، واقتراح الحلول التى تؤدى الى تبسيطها وازالة العراقيل الناجمة عن تكدس الأعمال والتعطيل والازدواجية والتداخل .

٣ — دراسة الهيكل الادارى للوحدة التنظيمية ، والوظائف اللازمة لاعمالها ومسئولياتها ، وتحديد مستوياتها الادارية ، وعلاقاتها الوظيفية .

٤ — دراسة تطوير العمل واقتراح ما يكفل زيادة الانتاجية ، واستثمار الموارد والطاقات بكفاءة .

٥ — وضع وتطوير انظمة «معلومات ادارية» تساعد الوحدة التنظيمية فى التخطيط والرقابة .

٦ — تطوير انظمة الحفظ « والأرشيف » وأساليب الادارة المكتبية الأخرى بما يكفل السرعة والدقة فى العمل وعلى أسس علمية حديثة .

٧ — تطوير اعمال ادارات الذاتية بما يكفل تحويلها الى ادارات أفراد ومعاونتها فى تخطيط التدريب ووضع مواصفات الأعمال .

٨ — تطوير ووضع أنظمة محاسبة ومراقبة التكاليف لكى تساعد مختلف المستويات الادارية فى التخطيط والرقابة .

٩ — اصدار دليل للمعلومات يسمح لموظفى الوحدة التنظيمية والمواطنين والوحدات التنظيمية الاخرى أن يكونوا على بينة من كيفية انجاز المعاملات الرئيسية المختلفة .

وتخضع أعمال أقسام التنظيم والانتاجية وأقسام التنظيم والأساليب الى اشراف وتوجيه المركز من الناحية الفنية ، وتعرض خطة العمل للاقسام المذكورة اعلاه على الوزير المختص أو الرئيس الأعلى للوحدة التنظيمية لمناقشتها ، ومن ثم اصدار الاوامر اللازمة لتنفيذها . هذا وقد خول المركز بعض الصلاحيات لضمان حسن سير العمل فى أقسام التنظيم والانتاجية أو أقسام التنظيم والأساليب .

وقد ابتدأ العمل بتنفيذ ما جاء بخطة التنمية الادارية على مرحلتين : الاولى تضمنت استحداث وحدات التنظيم والأساليب فى جميع الوزارات والمؤسسات والمصالح فى قطاع الادارة الحكومية والمديريات العامة المستقلة التابعة لها . فى حين ستتضمن المرحلة الثانية استحداث اقسام التنظيم والانتاجية فى المؤسسات والمنشآت ذات الطابع الانتاجى أو التجارى (١) .

لجنة اعادة النظر فى الهيكل التنظيمى للدولة والقطاع العام

لقد شكل مجلس قيادة الثورة فى منتصف عام ١٩٧٠ لجنة باسم « اللجنة العليا للشئون المالية والاقتصادية » برئاسة نائب رئيس مجلس قيادة الثورة تفرعت عنها سبع لجان ، منها لجنة اعادة

---

(١) جريدة الجمهورية العراقية الصادرة بتاريخ ٧٣/٢/٢٠ ، ص ٣ .

النظر فى الهيكل التنظيمى للدولة والقطاع العام(١) .

بدأت هذه اللجنة عملها على مرحلتين أساسيتين : المرحلة الأولى شملت دراسة الهيكل التنظيمى الحالى للدولة والقطاع العام .والمرحلة الثانية لوضع الهيكل التنظيمى المقترح . وقد باشرت اللجنة عملها فى حزيران (يونيو) ١٩٧٠ حيث تم مسح الهيكل التنظيمى الحالى ميدانيا وعكست المعلومات المستقاة منه واقع عمل التقسيمات الادارية لأدنى مستوى وأصغر وحدة ادارية لجميع الوزارات ، ولجميع المحافظات بأقضيتها ونواحيها ؛ ولأعلى المستويات الادارية من شركات ومصالح ومؤسسات ودوائر مختلفة الى الوزارات حتى مجلس قيادة الثورة .

كما بدأت اللجنة عملها فى المرحلة الثانية التى تضمنت صياغة الهيكل التنظيمى المقترح للدولة والقطاع العام فى ضوء النقاط التالية :

١ — مرحلة البناء الاشتراكى التى يجتازها العراق الآن والاهداف الاشتراكية الأبعد مدى التى تخطط القيادة السياسية لبلوغها ومكانة القطاع العام والقطاع التعاونى والقطاع الخاص فيها ، وما لذلك من آثار على شكل ومحتوى الهيكل التنظيمى .

٢ — تحديد واضح محدود القطاعات النوعية التى تتكون منها الدولة والقطاع العام ، انتاجية كانت أم خدمية ، مع تحقيق درجة من التوازن بين قطاعات الانتاج وقطاعات الخدمات العامة والترجيح التدريجى للاولى على الثانية ، ثم تحديد الوزارات المسئولة عن القطاعات .

٣ — تحديد المستويات الادارية النوعية المتتالية لتقسيمات الدولة من الوزارة وحتى مستوى المديرية العامة ، وتسمية هذه المستويات بشكل منسق للدولة ككل ، ثم تحديد تقسيمات المديريات العامة نوعيا وجغرافيا .

٤ — تحديد المستويات الادارية النوعية المتتالية لتقسيمات القطاع العام من الوزارة حتى مستوى المديرية العامة (ثم دون ذلك فى مرحلة لاحقة)، حيث سيشمل ذلك الشركة العامة أو المصلحة أو الوحدة الانتاجية ، ثم تحديد التجميعات والتكوينات الادارية الوسيطة الاعلى (مؤسسات عامة ، هيئات عامة .. الخ) وبيان تقسيماتها الاساسية وبشكل منسق للقطاع العام ككل .

٥ — صياغة كل من الحكم المحلى والذاتى بعد تحديد قواعدهما المستندة الى القدر المتزايد من اللامركزية الجغرافية .

٦ — ازالة الازدواجية والتكرار فى الأجهزة المختلفة وجعلها متكاملة ومترابطة ضمن تخطيط ادارى شامل نوعى وجغرافى .

٧ — صياغة الأجهزة الاحصائية والتخطيطية والرقابية المركزية على أساس مبدأ مركزية التخطيط والرقابة ولا مركزية التنفيذ ، مع تحديد الاجهزة اللازمة لها نوعيا وجغرافيا .

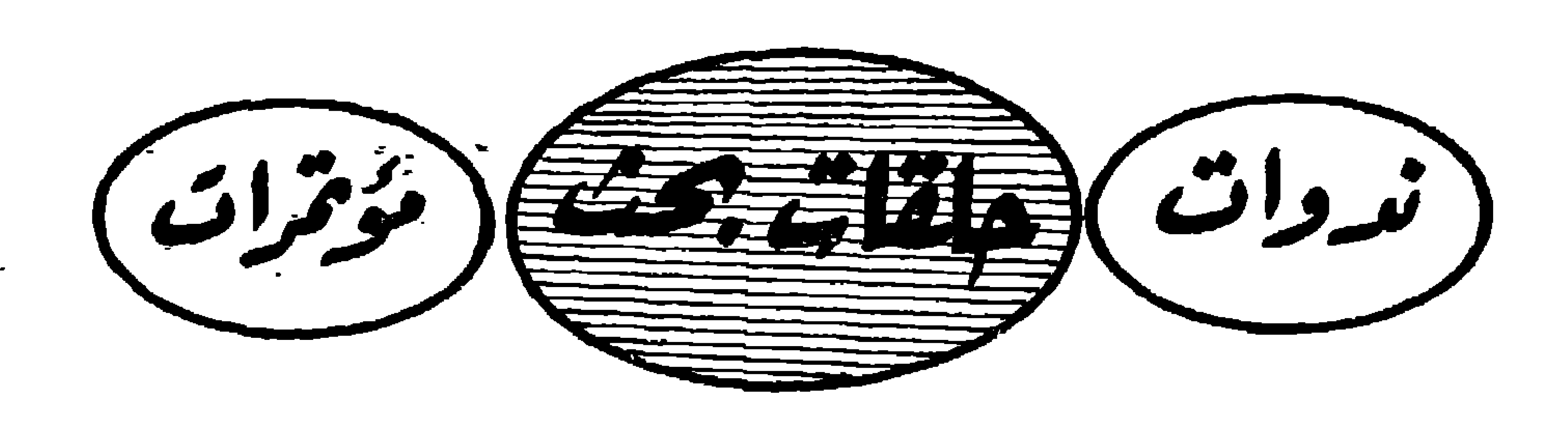
٨ — تحقيق مبدأ كفاية الهيكل التنظيمى بما يحقق الأهداف أعلاه ، ويشمل ذلك الاقتصاد فى كلفة الجهاز الادارى ، واعادة توجيه الكوادر الادارية نحو تقسيمات الاجهزة التى يتطلبها الهيكل الجديد المقترح ، بدلا من الأجهزة التى لم تعد الحاجة قائمة اليها ، او التى أعيد تشكيلها على نمط آخر .. كل ذلك فى اطار السياسة العليا وفى ظل التحولات الاشتراكية التى يواجهها العراق .

٩ — امكانات البلاد من الكوادر الادارية ، مع أخذ مستواها الادارى والتقنى والاجتماعى والثقافى بنظر الاعتبار(٢) .

---

(١) وقد ازدادت أهمية هذه اللجنة بعد أن أولى الميثاق الوطنى اعادة النظر فى أجهزة الدولة وأكد على العمل من أجل أحداث التغييرات الجذرية فى بنيان الجهاز الادارى وأنظمته وأساليبه بشكل يساعد على رفع كفاءته الى المستوى الذى يحقق له القدرة على خدمة خطط التنمية .

(٢) مقترحات لتطوير أجهزة التخطيط فى العراق . الجزء الثانى . بغداد ، وزارة التخطيط ، ١٩٧٣ ، ص: ٢ — ٧.



مؤتمر التنمية الإدارية

عقد الدكتور عبد العزيز حجازى النائب الأول لرئيس الوزراء عدة اجتماعات خلال شهر يونيو بالمعهد القومى للتنمية الادارية بالمعادى لتدارس عدد من القضايا الادارية الهامة الواجب تفهمها، حتى تتضح الرؤية عند التفكير فى وضع برنامج تنفيذى للثورة الادارية ، التى أكد الرئيس السادات ضرورتها فى ورقة أكتوبر .

وقد بدأت هذه الاجتماعات باجتماع مع رؤساء مجالس ادارة المؤسسات العامة وبعض رؤساء الشركات التابعة لها ، أعقبه اجتماعان مع قيادات التنمية الادارية فى الجهاز المركزى للتنظيم والادارة والمعهد القومى للتنمية الادارية وأساتذة الادارة فى الجامعات والوكلاء الأول للوزارات ، ثم اختتمت هذه الاجتماعات باجتماع مع ممثلى مجلس الشعب والاتحاد الاشتراكى العربى والنقابات المهنية .. كما حضر هذه الاجتماعات وزراء التخطيط والمالية والتجارة الخارجية والتأمينات الاجتماعية ووزير الدولة لشئون مجلس الوزراء .

وقد أثيرت فى هذه الاجتماعات المشكلات التى صاحبت تجربة الاصلاح الادارى فى مصر فى الفترة الماضية خاصة مع بداية الستينات ، والأسباب التى جعلت هذه التجربة تقصر عن تحقيق أهدافها بالكامل .. وقد أسفرت المناقشات عن عدد من المشكلات والقضايا ، من أهمها :

* التغييرات المتلاحقة فى الأجهزة الادارية فى صورة انشاء أو الغاء أو ادماج أو اضافة أو

اعادة تقسيم ونقل تبعية على فترات متقاربة ، دون أن يحكم هـذه التغييرات السريعة خطـة تنظيمية واضحة، الأمر الذى نتجت عنه مشكلات ادارية متعددة .

* تخلف بعض القوانين واللوائح المطبقـة حاليا عن توفير المرونة والحرية للادارة لمواجهة الظروف المتطورة ، والتى تدفع المسئولين أحيانا الى اتخاذ قرارات ، متخطين نصوصها حتى يمكن أن يسايروا ظروف العمل ، والحاجة الى تطوير جميع التشريعات خاصة فى ظل ظروف الانفتـاح الاقتصادى .

* عدم وضوح الاختصاصات الرئيسية ، كما أن الاختصاصات التفصيلية يشوبهـا الغموض وعدم الوضوح حيث تصاغ الكثير من الاختصاصات فى ألفاظ عامة مبهمة غير محددة المعانى. وبالاضافة الى ذلك فان كثيراً ما يحدث أن يتكرر أو تزدوج الاختصاصات فى الأجهزة الادارية نتيجة عـدم وجود سياسة محددة عند انشائها أو وضـع أنظمتها الداخلية .

* مشكلات سوء اعداد وتوزيع القوى العاملة نتيجة عـدم الربط بـين نظم التعليم واحتياجات قطاعات العمـل المختلفة وكذلك سوء توزيـع الأيدى العاملة على الاحتياجات المختلفة للانشطة الاقتصادية .

* تعقد الاجراءات الادارية نتيجة لتعـدد الخطوات التى يتطلبها تقديم الخدمة أو الانتهاء من الاجراء ، أو طول الوقت الذى يستغرقه انجازها ، أو سوء تنظيم النماذج والسجلات . والحاجة الى تطوير اجراءات العمل خاصة فى أجهزة الخدمات العـامة والأجهزة التى تتعـامل مع المستثمرين الأجانب .

وعلى ضوء هذه المناقشات تقـرر تشكيل ٧ مجموعات عمل متخصصة من الخبراء لدراسة هذه القضايا وعرضها فى صورة تسمح بوضـع سياسة رشيدة للتحرك الادارى فى هذه المرحلة الحاسمة من تاريخ مصر ، والمجموعات التى تقرر تشكيلها هى كالآتى :

« **المجموعة الأولى** » لدراسـة تطوير هيكل التنظيم العام للدولة : وقد حدد لها على الأخص : ضرورة استقرار هيكل التنظيم الادارى للدولة ، تحديد اختصاصات الأجهزة المختلفة وتوضيحها منعا للتضـارب والازدواج ولتنسيق العـلاقات بينها ، تطوير وتدعيم أجهزة الدولة بما يتمشى مع متطلبات الانفتاح الاقتصادى ، تطوير نظم العمل بالأجهزة الحكومية وأجهزة القطاع العام بمـا يقضى على الروتين والبيروقراطية حتى يتسنى حل مشاكل الجماهير والاسراع بعجلة التنميـة الاقتصادية والاجتماعية ، توضيح اختصاصات الوزارات وعلاقتها بالمؤسسات ووحدات القطاع العام ، تطوير وتدعيم الجهـاز المركزى للتنظيم والادارة وتنسـيق أعمـاله مع أجهـزة الرقابة والاشراف .

« **المجموعة الثانية** » لدراسة نظم المعلومات والبيانات : وحدد لها على الأخص دراسـة : وضع برنامج للاسـتخدام الأمثل للحاسـبات الالكترونية على مسـتوى الجمهورية وتنسـيق العمل بينها بما يرفع كفاءتها وتشغيل طاقاتهـا المعطلة تشغيلا رشيدا ، وضع نماذج أساسية للتخطيط والمتابعة على كافة المستويات من مستوى الوحدة الى المستوى المركزى ، تطوير الجهـاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء واختصاصاته وعلاقاته مع الوزراء ومع وزارة التخطيط ، وضع برنامج للانفتاح الفكرى على العالم ولا سيما فيما يتعلق بالبيانات والمؤشرات الرئيسية للمتغـيرات الدوليـة التى نأخذها فى الاعتبـار عند وضـع السياسات الاقتصادية .

« **المجموعة الثالثة** » لدراسة أجهزة الرقابة والمتابعة : وحدد لها على الأخص دراسة : تحديد مفهوم واضح للرقابة ليتمشى مع كفالة الحريات فى اتخاذ القرارات وتحمـل المسئوليات ، تطبيق وسائل الرقابة فى اطار الادارة بالأهداف وليس الادارة باللوائح ، دراسة تعدد أجهزة الرقابـة

والتنسيق فيما بينها أو تطويرها وتدعيمها ، تحديد اختصاصات أجهزة الرقابة منعا للازدواج والتضارب ، توضيح علاقة اجهزة الرقابة بأجهزة الدولة وبالأجهزة الشعبية .

« **المجموعة الرابعة** » لدراسة الأبعاد الاجتماعية للتنمية الادارية : وقد حدد لها على الأخص دراسة : التعرف على الملامح الرئيسية للمجتمع ووضع الأسس الواضحة لخلق الوعى الكامل لدى الأفراد كما تضمن أن تساير الادارة الحديثة عملية التنمية الاقتصادية ، وتحديد العمق والمناخ الاجتماعى لسياسة الانفتاح الاقتصادى ، دراسة مشاكل أخلاقيات الدول النامية والتطلعات الطموحة للمستقبل فى ظل ندرة الموارد وما يترتب عليها من سلبيات اجتماعية تؤثر على ايجابيات التجربة المصرية ، دراسة ظاهرة الشك فى القيادات وأبعادها الاجتماعية وآثارها فى ترشيد عملية اتخاذ القرارات ووضع السياسات الحكيمة وضمان حرية الحركة ووضوح المسئولية .

« **المجموعة الخامسة** » لدراسة نظام الحكم المحلى : وقد حدد لها دراسة : توضيح فلسفة المشاركة فى وضع خطط التنمية المحلية،والتنسيق مع التخطيط المركزى ، تعميم الأجهزة القادرة بالمحليات من أجل التعرف على مجالات الاستثمار الاقتصادى فى مختلف القطاعات ، مناقشة التقسيم الأمثل للجمهورية الى اقاليم متكاملة اقتصاديا واجتماعيا ، دراسة هيكل توزيع السلطات بين العاصمة والمحليات على المستويات المختلفة .

« **المجموعة السادسة** » لدراسة التدريب : وقد حدد لها على الأخص دراسة : وضع خطة طويلة الأجل لتدريب العاملين بالجهاز الحكومى وتأهيلهم ابتغاء رفع الكفاءة الانتاجية ، وتخطيط هيكل العمالة والتنسيق بين مطالب الأجهزة وطاقات أجهزة التدريب والتعليم ، دراسة أساليب تدعيم معاهد ومراكز التدريب فى مجالات التنمية الادارية وفى تدريب القيادات .

« **المجموعة السابعة** » لدراسة الأفراد والتوظف : وقد حدد لها على الأخص دراسة : أثر قوانين العاملين على كفاءة الانتاج وسلوك العاملين بما يحقق الانطلاق المنضبط ، ترشيد نظام الحوافز والترقيات ، ربط الأجور والمرتبات بالانتاجية ربطا أكثر وضوحا .

كما طلب الدكتور عبد العزيز حجازى من أعضاء المجموعات المشار اليها دراسة أية موضوعات أخرى لم يتسن اثارتها أثناء مناقشات المؤتمر مما يرونه ضروريا لاستكمال دراسة هذه الموضوعات من كافة جوانبها .

وقد اجتمعت مجموعات العمل السابقة فعلا لمدة ثلاثة أسابيع من النصف الثانى من شهر يونية حتى نهاية الأسبوع الأول من يوليو وقدمت كل مجموعة عمل منها تقريرا عن تصورها للموضوعات التى كلفت بها ، حيث جمعت هذه التصورات فى تقرير واحد عرض على اللجنة الوزارية العليا للتخطيط السياسى والاقتصادى، ثم على مجلس الوزراء فى اجتماعه برئاسة الرئيس أنور السادات حتى يتم وضع برنامج تنفيذى لمسار الثورة الادارية على ضوء ورقة أكتوبر وقد أعلن أنه سيتم الاعلان عن الاجراءات التى يتضمنها هذا البرنامج تباعا وفقا لظروف التنظيمات الأساسية للدولة .

واذا كانت مصر قد شهدت منذ الخمسينات حتى الآن محاولات متكررة للتطوير والاصلاح الا أننا نأمل أن تكون المحاولة الأخيرة أكثرها توفيقا وذلك لتوافر عدد من المقومات لنجاحها منها :

* الاستقرار السياسى للفترة المقبلة بعد حرب ٦ أكتوبر ووضع تصور شامل للتنمية حتى عام ٢٠٠٠ ، اذ لا أمل يرجى من أى محاولات للاصلاح فى ظل أوضاع غير مستقرة ليس ذلك بسبب التغيير الذى قد تعرض له الأهداف ولكن أيضا لأنه يعوق منح الفرصة للاصلاحات التى أجريت لكى تجرب وتقيم .

* اتخاذ الدولة نظام الشرعية وسيادة القانون أساسا لها فهو يخلق جوا من الثقة والطمأنينة فى الجهاز الادارى للدولة ومؤسساته وبالتالى يشجع على تطبيق الاصلاحات وتقبلها .

* صدور عدد من التشريعات اللازمة بوضع محاولات انطلاق التنمية الاقتصادية فى مصر فى صورتها القانونية ، وكذلك انشاء الأجهزة الجديدة اللازمة ومن أبرز ذلك قانون استثمار المال الأجنبى وهيئة التعاون العربى والأجنبى .

* ان المحاولة الجديدة للاصلاح الادارى ليست مسئولية جهاز بالذات فقد دعا النائب الأول لرئيس الوزراء ممثلى مجلس الشعب والاتحاد الاشتراكى للتعرف على وجهة نظرهم باعتبارهم يمثلون المواطن صاحب المصلحة الأولى فى تطوير الادارة ، ووضعها فى خدمته .

الندوة البرلمانية العمالية

عن تجربة اشتراك العمال فى مجالس الإدارة

انعقدت فى دمشق فى الفترة من ٨ الى ١٢ أغسطس ١٩٧٤ الندوة البرلمانية العمالية عن تجربة اشتراك العمال فى مجالس الادارة فى القطرين الشقيقين المصرى والسورى . وذلك بهدف تبادل الفكر حول النظم المتبعة للمشاركة فيهما وظروف التطبيق الفعلى لها للاستفادة من هذا الحوار البرلمانى فى تطوير التجربة فى القطرين .

وتكتسب هذه الندوة البرلمانية أهمية خاصة من الظروف التى انعقدت فيها بعد معارك حرب اكتوبر المجيدة التى أثبتت فيها القوات المسلحة المصرية والسورية انتصاراتها على العدو الاسرائيلى وهيأت مناخا جديدا فى القطرين لاعتناق سياسة الانفتاح الاقتصادى للمعاونة فى تنمية اقتصادهما القومى بعد أن عانى من أعباء الاتفاقات العسكرية الضخمة وما يثيره هذا الانفتاح الاقتصادى من تحديات للقطاع العام فيهما ودور الطبقة العاملة والمكاسب الاشتراكية التى تحققت لها ، ومن ثم تأتى هذه الندوة لتوضيح وتأكيد أن الانفتاح ليس معناه تقلص دور القطاع العام والطبقة العاملة ، فالقطاع العام هو القطاع القائد لعملية التنمية القومية ومشاركته جزء أصيل لانجاح العملية الانتاجية .

كما يأتى هذا الحوار البرلمانى فى وقت تجتمع فيه فى القطرين اللجان الوزارية ومجموعات الخبراء والفنيين لبحث ودراسة مجالات الادارة والانتاج فيهما بهدف اعادة تنظيم العمل فى القطاع العام وابتكار أشكال جديدة من التنظيم والادارة ، وطرق مستحدثة لتشغيل المشروعات .

وقد شكل وفد مجلس الشعب المصرى برئاسة الدكتور جمال العطيفى وكيل المجلس ، كما شكل وفد مجلس الشعب السورى برئاسة عادل جاموسى نائب رئيس المجلس ، وقد اختار أعضاء الوفدين بالانتخاب الدكتور العطيفى رئيسا للندوة .. وقد بدأ كل وفد بعرض تجربة المشاركة العمالية فى الادارة فى بلده وايجابيتها وسلبيتها ، واعقب ذلك حوار متعمق بينهما لتعميق الفهم المشترك حول أفضل الأسس لتطوير التجربة فى القطرين .

والحقيقة التى كشفت عنها المناقشات التى تمت فى هذه الندوة البرلمانية هى القائلة بوحدة مفاهيم ونظم المشاركة فى القطرين الشقيقين . فاشتراك العاملين فى الادارة فيهما يتم بناء على التزام قانونى وليس بناء على اتفاق رضائى بين العاملين وأصحاب المشروع كما يأخذ هذا الاشتراك الصبغة التنفيذية الايجابية بالمشاركة فى مجلس الادارة ، وليس فى صورة استشارية

مجردة بالمشاركة فى اللجان الاستشارية، ولاشك أن هذا يعطى لعملية المشاركة ضمانات أقـوى للنجاح حيث تصبح الظروف أكثر مواتاة لكى تجد آراء العاملين مجالها للتنفيذ وحيث تصبح هـذه الآراء لها نفس الوزن الذى يكون لأراء أعضاء مجلس الادارة الآخرين .

وقد خلصت المناقشات التى دارت فى هـذا الحوار البرلمـانى الى خمس توصـيات هامة انتهت اليها الندوة .. تدعو التوصية الأولى منها الى ضرورة تدعيم وتأكيد مساهمة العمـال فى ادارة وتسيير المشروعات الاقتصادية انتاجيـة كانت أو خدمية تحقيقا لمبدأ الادارة الديمقراطية لوسائل الانتاج .. ولاشك أن الجانب الأساسى فى هذا التدعيم يقتضى الا تقتصر مشاركة العمال فى ادارة وتسيير المشروعات على مستوى رسم السياسات التى تتم على مستوى مجلس الادارة بل تقتضى أن تشارك قوة العمل بطريقة فعالة فى أوجه النشـاط الذى يتم داخـل الورش فى الوحدات الانتاجيـة وأن تشارك فى مستويات الادارة الاشرافية والوسطى والعليا وفى اللجان المختلفة ، فمثل هـذه المشـاركة على مختلف مستويات الادارة هى التى تؤكد صبغ عمليـات الادارة بالصبغة الديمقراطية .

وتدعو التوصية الثانية الى توسيع قاعـدة تمثيل العمال فى ادارة المشروعات بما يحقق وحدة العاملين فى المنشأة ويؤكد الدور الطليعى للتنظيم النقابى ، وبحيث يشمل تمثيل العمال كل منشآت القطاع العام والمشترك والشركات المساهمـة انتاجية كانت أم خدمية مهما كان نوع المشروع أو المنشأة أو تسميتها أو شكلها القانونى .

أما التوصية الثالثة فتطالب بتدعيم الاستقلال الادارى والاقتصـادى لمنشآت القطاع العـام والمشترك وذلك بتوسـيع اختصاصات مجالس الادارة بما يكفل لها حرية الحركة والقدر الكامل من السلطة فى تنفيذ الخطة الاقتصادية للدولة مع تكريس وتعميق مبدأ وأساليب المحاسبة فى نهاية كل سنة مالية وعلى نحو يضمن متابعة العاملين فى مؤتمراتهم السـنوية لنتائج أعمـال المشروع الاقتصادى ومدى تحقيقه لأهداف الخطة القومية تأكيـدا للرقابة الشعبية الديمقراطية .. وتعتبر هذه التوصية الثالثة فى مقدمة توصيات النـدوة البرلمـانية أهمية باعتبـار الاسـتقلال الادارى والاقتصادى للمنشآت أسـاس نجاح المشاركة العمالية فى الادارة خاصة فى ظل ظروف المنافسة التى تفـرضها سياسة الانفتاح الاقتصـادى فى القطرين ، فهناك حقيقـة أثبتتها تجارب الدول المختلفة مؤداها أن نجاح المشاركة يعتمد الى حد كبير على مدى الاستقلال الذاتى لادارة المشروع داخل الاطار العام للسياسة القومية .

وتطالب التوصية الرابعة بالعمـل على ربط الأجر بالانتاج بما يحقق للعامل نصيبا عادلا من الدخل وذلك تحقيقا لأهداف الادارة الديمقراطية للمشروعات العامة وبمـا يعمق مفهوم الحافزية الكفيلة بتدعيم الاقتصـاد القومى . ان تحقيق الربط بـين نظام مشاركة العمـال فى الادارة ومشاركتهم فى الحصـول على نصيب عادل من الدخل يوفر الحوافز الملائمة التى تدفع الفـرد والجمـاعة على بذل أقصى ما فى وسعهم لزيادة الانتاجية وزيادة روح الانتماء الى المشروع .

وانطلاقا من روح الوحدة التى تضم الشعبين المصرى والسورى تدعو التوصية الخامسة الى العمل على توحيد جميع الأحكام المتعلقة بتمثيـل العاملين فى ادارة المشروعات الاقتصادية فى قانون واحد فى كل من القطرين والعمل على التنسيق بين هذين القانونين كمنطلق نحو توحيـد التشريعات فى القطرين .

واخـيرا ، فان نجاح هذه الندوة البرلمـانية العمالية عن مشاركة العمال فى مجالس الادارة وما صاحبها من مشاعر الأخوة بـين القطرين الشقيقين يدعو الى مزيـد من هـذه اللقاءات البرلمـانية بين وفود مجالس الشعب فى الدول العـربية . وأن تكون هذه النـدوة خطوة على الطريق لمزيد من الندوات ، خاصة وأن لدينا فى الوطن العربى تجارب عربية أخرى غنية فى مجال المشاركة فى الادارة فى الجزائر والعراق .

قطاع الاعمال فى ظل سياسة الانفتاح

مؤتمر المتابعة العاشر لجماعة خريجى المعهد القومى للادارة العليا

عقدت جماعة خريجى المعهد القومى للادارة العليا مؤتمرها السنوى العاشر للمتابعة بمدينة الاسكندرية فى الفترة من ٢٦ — ٣٠ يونيو ١٩٧٤ لمناقشة موضوع قطاع الأعمال فى ظل سياسة الانفتاح . وذلك باعتبار أن الانفتاح سياسة جديدة تستهدف دفع عمليات التنمية ، مهدت لها المتغيرات السياسية والاقتصادية على المستوى العربى والدولى نتيجة حرب اكتوبر المجيدة .. بالاضافة الى ما هو متوقع من نتائج بالغة الأهمية لتطبيق هذه السياسة سواء على المدى القريب أو البعيد بالنسبة لمستقبل مصر وتطورها ونموها وعلاقاتها الداخلية والخارجية .

وقد قدم لأعضاء المؤتمر عدد من الأبحاث الهامة تناولت الجوانب المختلفة للانفتاح الاقتصادى ، نخص منها بالذكر البحوث التالية :

* الوفاق والانفراج والانفتاح كلها متتالية لسياسات تعمل بين المركزية والتحرر للمهندس عمر سيف الدين .

* أثر المتغيرات العالمية والقومية فى سياسة الانفتاح الاقتصادى للدكتور محمد حلمى مراد .

* أبعاد الانفتاح الاقتصادى للدكتور اسماعيل صبرى عبد الله .

* ترشيد القطاع العام للاستاذ مصطفى كامل مراد .

* تحديد العلاقة بين القطاعين العام والخاص للاستاذ حسن زكى احمد .

* المال العربى والأجنبى ومجالات استخدامه ودوره فى تحقيق خطط التنمية للدكتور وجيه شندى .

* متطلبات الانفتاح الاقتصادى للاستاذ محمد عزت علوان .

وقد انقسم أعضاء المؤتمر الى عدد من جماعات البحث التى أظهرت مناقشتها أن الانفتاح الاقتصادى وان كان سياسة جديدة يتحدد مضمونها تحديدا قاطعا على ضوء ماتسفر عنه الدراسة والمتابعة المستمرة للتطبيقات الا أن هذه السياسة يحدد اطارها بعدان أساسيان أولهما : تحرير الاقتصاد القومى من القيود التى تعوق حركته وتحد من نموه ، وتهيئة المناخ والبيئة التى تمكنه من الانطلاق والقدرة على المنافسة الدولية ، ثانيهما : استقطاب الأموال العربية والأجنبية والتكنولوجيا المتطورة بغرض الاستثمار . ومن المفاهيم الهامة التى أكدتها مناقشات المؤتمر أيضا أن الانفتاح مفهوم متكامل له أبعاد سياسية ، واقتصادية ، وتكنولوجية وادارية ، واجتماعية وحضارية .

وفى ضوء هذه المناقشات وما أثير فيها من مفاهيم جاءت توصيات المؤتمر لتأكيد ما يلى :

— ان الأخذ بسياسة الانفتاح فى المجال الاقتصادى لا يعنى فتح البلاد المطلق لأية استثمارات وفى أية مجالات دون ربطها بخطة التنمية القومية .. ومع ذلك فان التخطيط القومى يجب أن يطور ويطوع وفقا لمقتضيات المرونة التى تستلزمها سياسة الانفتاح .

وان أنماط الانفتاح الاقتصادى — من معونات وقروض ومشاركة وشركات مختلطة ومشروعات أجنبية — تحتاج الى دراسة موضوعية مستفيضة لطبيعة كل قطاع أو مشروع ومتطلباته الخاصة وظروف التعامل ، لتحديد الاستراتيجية المناسبة للانفتاح فى كل مجال وفقا لنتائج هذه الدراسة بالنسبة للاقتصاد القومى .

— وعن خلق مناخ موات من قطاع الأعمال لسياسة الانفتاح باعتبار ذلك شرطا أساسيا لنجاح سياسة الانفتاح الاقتصادى وما تستهدفه من تحقيق معدلات النمو فقد ذكر المؤتمر أن الانفتاح سوف يفرض على القطاع العام لأول مرة فى تاريخه الدخول فى منافسة قوية ممايتطلب معه التهيؤ لهذه المرحلة عن طريق تخفيف القيود التى تحد من حركة توفير مقومات التوازن المالى مع تطوير أساليبه فى العمل لتخفيض التكلفة ورفع مستوى الجودة .. كما أن المرونة التى يتطلبها الانفتاح تقتضى اعادة النظر فى النظم الموحدة للوحدات الاقتصادية المختلفة بما يتلاءم وطبيعة وظروف كل منها ويشمل ذلك الهياكل التنظيمية وهياكل الأجور .. كل ذلك فضلا عن ضرورة التحول من المركزية فى ادارة القطاع العام الى تركيز كامل للادارة فى الوحدات الاقتصادية ويقابل ذلك مساءلتها عن النتائج وتحقيق الأهداف وكفالة حقها فى اطلاق الحوافز الايجابية والسلبية .

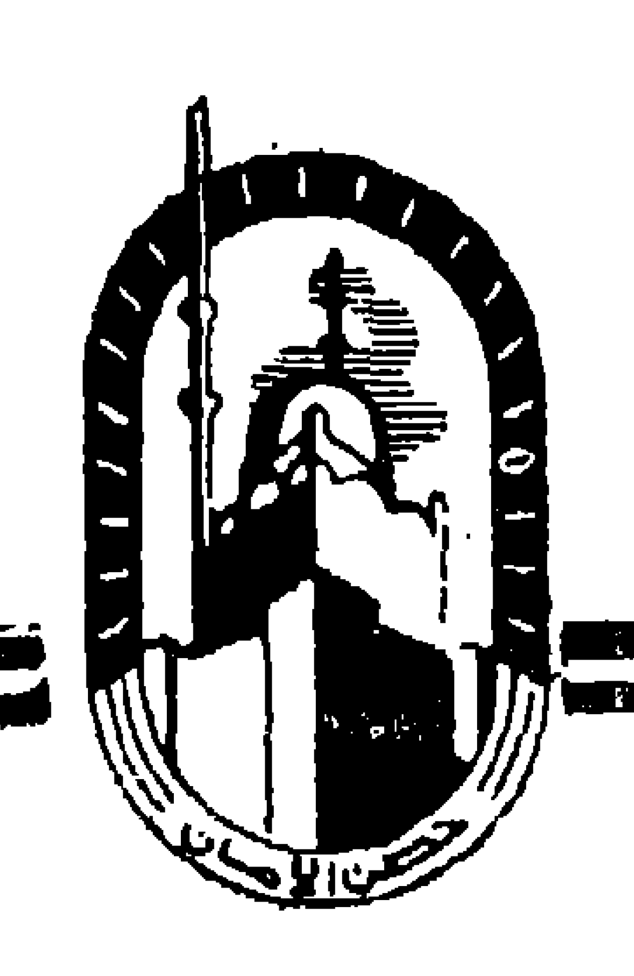
— وعن خلق مثل هذا المناخ فى الأجهزة الحكومية فقد أوصى المؤتمر بتجنيب مشروعات رؤوس الأموال العربية والأجنبية مساوىء وتعقيدات البيروقراطية الحكومية المعطلة مما يستدعى الاعتماد أساسا على دراسة وتقرير صلاحية المشروعات المقترحة واقرار تنفيذها على شركات استثمار أو بنوك التنمية والودائع ، كما أكد المؤتمر الحاجة الملحة الى التعجيل باصدار (دليل الاستثمار) يهتدى به المستثمرون،ويوضح لهم مراكز خطوط الاتصال ومجالات الاستثمار الأجنبى وحوافزه وغير ذلك من المعلومات الأساسية كمناخ بيئة الاقتصاد القومى .

— أوضح المؤتمر أيضا أن اجتذاب رؤوس الأموال العربية والأجنبية يقتضى توفير البيئة الحضارية المناسبة من شبكات الطرق وخدمات الموانىء ووسائل النقل والمواصلات ووسائل الاتصال ذات الكفاية ، وبصفة خاصة ما يتعلق منها بالتجارة الدولية .

— ومن الجوانب الاقتصادية الهامة التى أبرزتها توصيات المؤتمر الدعوة الى التخفيف من أعباء الديون على ميزان المدفوعات باعادة جدولتها ، مع دراسة اقامة أسواق حرة للنقد الأجنبى (الكامبيو) ولرأس المال (الأوراق المالية) لاجتذاب أكبر قدر ممكن من السيولة بالمنطقة .

— كما أكدت توصيات المؤتمر حقيقة أن الانسان المصرى هو محور التقدم ووسيلة لتحقيق أهداف سياسة الانفتاح .. لذلك فلابد من اعادة صياغة شخصيته عن طريق تطوير أساليب التربية التى تخلق فيه الاتجاهات الايجابية واحترام العمل اليدوى بالربط بين الفكر والعمل فى التعليم مع تحقيق التكامل فى الشخصية .. كل ذلك يتطلب ربط الخطة التعليمية بخطة التنمية حتى تتغلب البلاد على اختناقات العمالة فىبعض التخصصات والفائض منها فى غيرها .. وأيضا ضرورة الاهتمام بالتأهيل المهنى عن طريق التعاون بين وحدات الانتاج والعمل من ناحية ووزارة التربية والتعليم من ناحية أخرى لسد الحاجة من القوى العاملة فى مختلف المستويات. وقد أبدى المؤتمر قلقه البالغ من تفشى الأمية بمفهومها الواسع مقارنة بالتقدم الثقافىوالتعليمى الهائل الذى يشهده العالم اليوم ، وذلك لما للامية من آثار معوقة للانتاج والتقدم .

واخيرا ، فقد أوضح المؤتمر أن سياسة الانفتاح لن تؤتى ثمارها على الفور وانما يتطلب الأمر بالضرورة وقتا طويلا لتستقر وتتدعم ولتظهر نتائجها على النحو الذى تستشعره الجماهير .. ومن ثم فان المؤتمر حذر من مبالغة وسائل الأعلام فى تصوير النتائج البراقة السريعة لهذه السياسة حتى لا تصاب الجماهير باحباط مع ما يصحبه من ردود فعل سلبية .





الاشتراكات

الاشتراك السنوى عن أربعة أعداد

- داخل جمهورية مصر العربية جنيه مصرى واحد .
- خارج جمهورية مصر العربية ٣٫٨٥ دولار ، أو جنيه استرلينى و١٢ شلنا شاملا مصاريف البريد وتدفع الاشتراكات فى الحساب الجارى للمجلة رقم ١٢٠١٢ بنك القاهرة الفرع الرئيسى ١٩ شارع عدلى بالقاهرة .

الاعلانات

الاعلانات يتفق عليها مع « مؤسسة دار التحرير للطبع والنشر — شركة الاعلانات المصرية » صاحبة امتياز الاعلان بالمجلة .

٥ شارع نجيب الريحانى
تليفون ٧٦٧٠٠ القاهرة
١ شارع احمد عبد السلام
تليفون ٣٧٣٦٦ الاسكندرية

المراسلات

مجلة « الادارة »
٢ شارع الشواربى — القاهرة
تليفون ٥٧١٧٥ / ٥٩٥٧٥

MANAGEMENT

QUARTERLY REVIEW

FEDERATION OF MANAGEMENT DEVELOPMENT ASSOCIATIONS

Volume VII

Number 2

October 1974